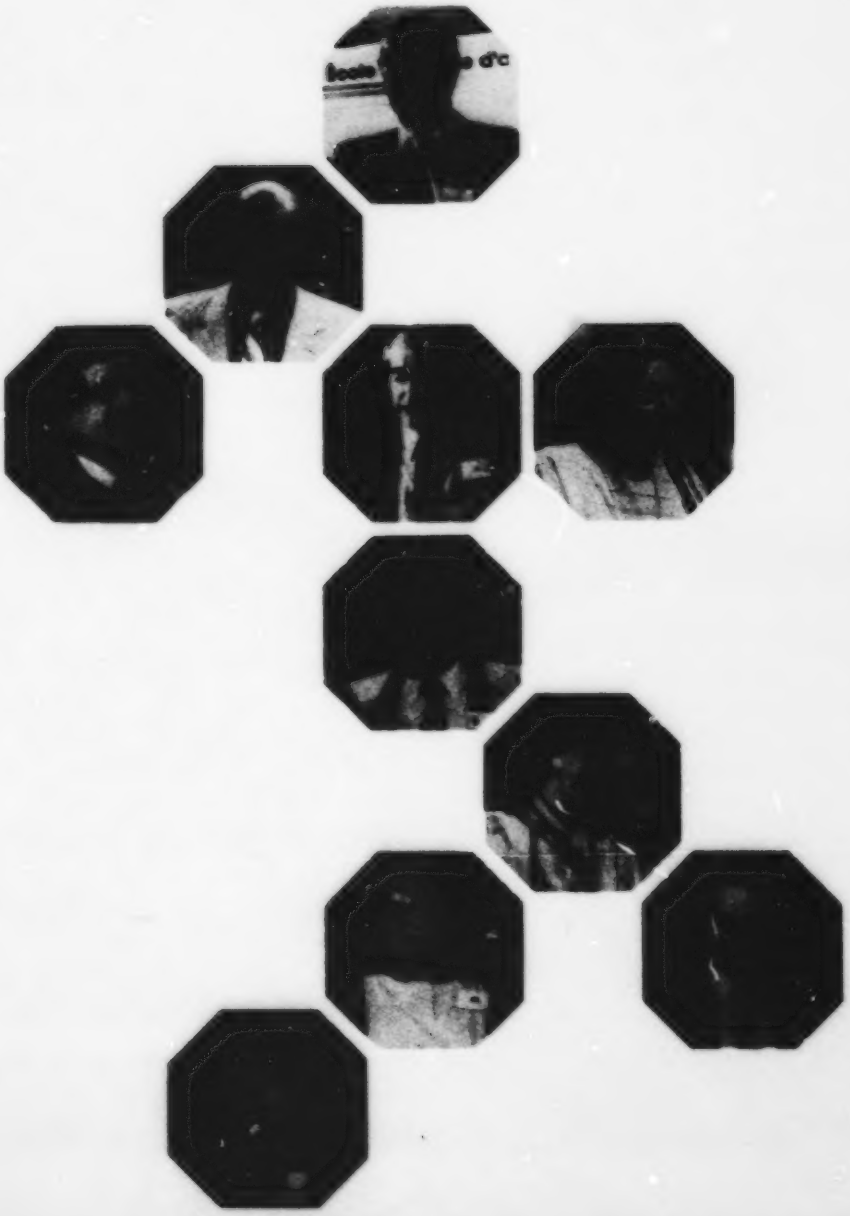
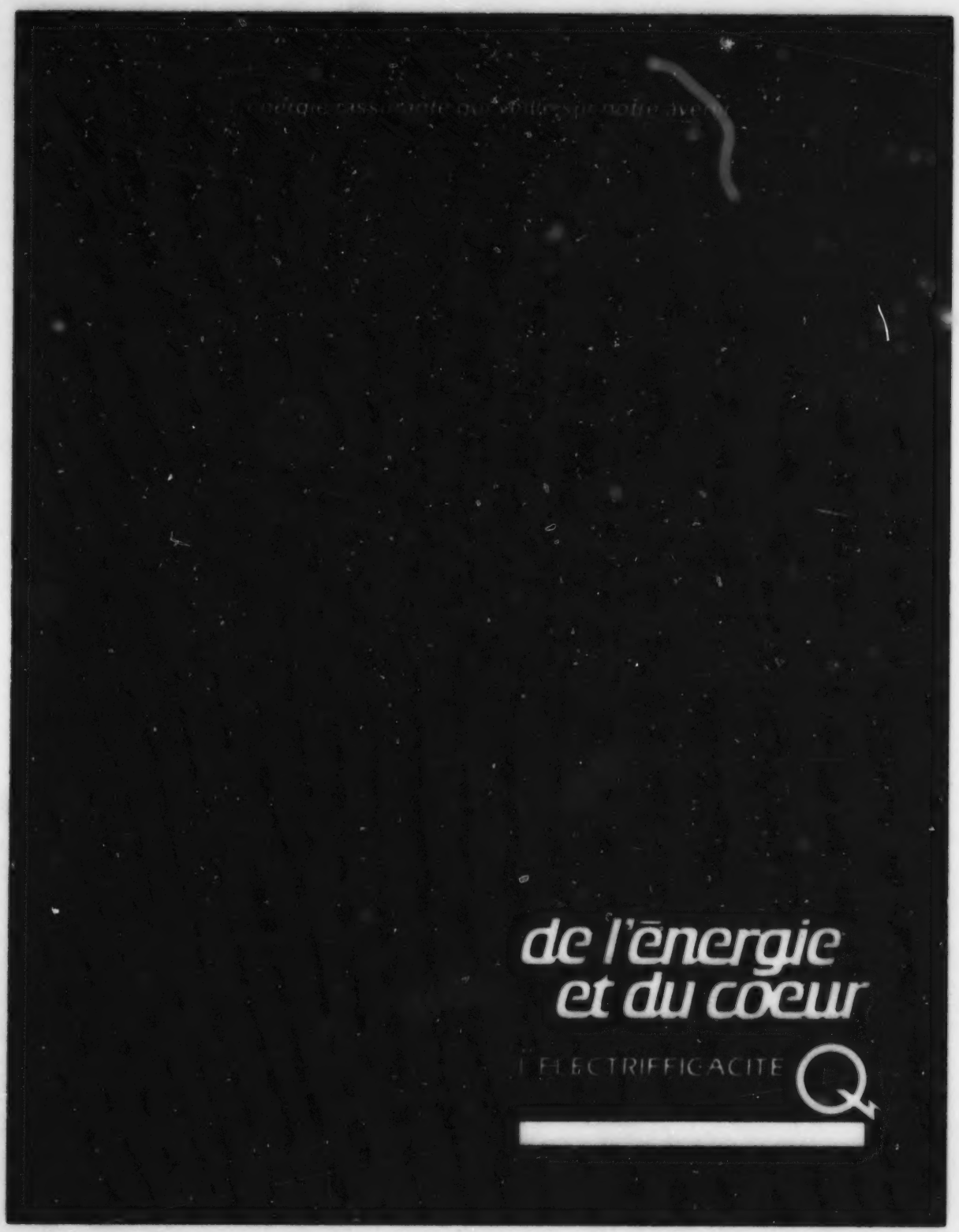
L'Association des diplômés
de l'École nationale d'administration publique

Les Actes du Colloque
ADENAP-85



86-01913/

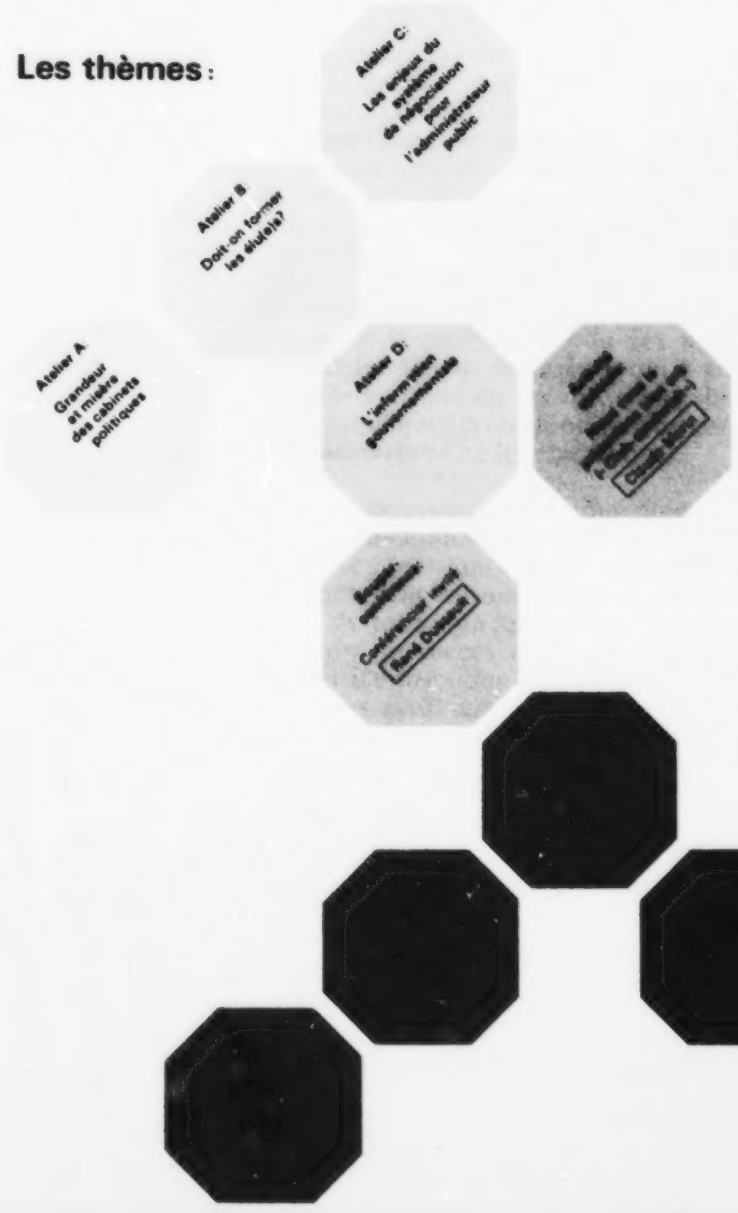


L'Association des diplômés de
l'École nationale d'administration publique

Colloque ADENAP-85

13 et 14 juin 1985
Auberge des Gouverneurs
centre-ville
Québec

Les thèmes :



Révision des textes et rédaction:
Lise Monette

Comptes-rendus des discussions en atelier:
Jean-Marc Boivin
Claude Fleury
Diane Lespérance
Jean-Pierre Marcil
Lise Monette
Yves de Roussan
Lucie Wells

Vidéo:
Benoît Lefebvre

Photos:
Marie-Céline Bourgault

Développement:
Ministère des communications

Conception graphique
et pré-montage:
Jean-Pierre L'heureux

Composition et montage:
PCT Composition Inc.

— Nous n'avons pu publier ici tous les textes soumis par nos invités. Nous nous en excusons auprès d'eux. Toute personne désireuse de se les procurer, pourrait cependant les obtenir en s'adressant à l'ADENAP.

— Un montage vidéo du « Club Sandwich » a été réalisé. La cassette, d'une durée de 1 heure 16 minutes est disponible à un tarif préférentiel. Pour plus d'informations, vous pouvez communiquer avec Benoît Lefebvre, à l'ENAP.

Avant-propos

Le colloque ADENAP 85 est maintenant chose du passé. Nous vous présentons ici un bilan de cet événement. Nous espérons que les discussions qui ont été menées autour des thèmes choisis se poursuivront tout au long de l'année et que ce document pourra y contribuer.

Nous sommes fiers d'avoir mis de l'avant une formule qui permettait à chacun d'ajuster sa participation aux impératifs de son agenda ou de ses intérêts particuliers. En ce sens, le taux de participation démontre qu'il s'agit d'une formule à exploiter dans le futur puisque au delà de 500 personnes ont suivi les activités de notre colloque.

Je m'en voudrais de ne pas profiter de cette occasion pour remercier de façon bien particulière les commanditaires qui ont collaboré à la réussite de notre colloque: **l'Association des cadres supérieurs** qui a défrayé en partie le coût du cocktail de clôture, les associations qui ont acheminé à leurs membres la publicité de cette activité, **l'École Nationale d'administration publique** qui, tout en nous épaulant par son personnel et ses services techniques, a aussi subventionné le cocktail d'ouverture et contribué financièrement à la réalisation de l'activité spéciale, **le ministère des communications** qui a mis à notre disposition son équipement sonore et la compétence de ses techniciens et finalement la **Société des Alcools du Québec** qui a gracieusement fait profiter nos invités d'un vin de chez-nous. Je m'en voudrais aussi de ne pas souligner la collaboration de certains services de **l'Assemblée nationale** et de leur personnel.

Nous ne pouvons passer sous silence la très grande collaboration du personnel de l'ENAP et nous tenons à les assurer de notre reconnaissance et de l'expression de notre très profonde gratitude. On retrouvera au verso du présent document, les noms de tous ceux qui ont permis, par leur travail et leur implication, le succès que nous avons obtenu. Espérant revoir chacun d'entre vous au colloque de l'ADENAP 86, je souhaite que vous ayez, grâce à cette revue, autant de plaisir à vous retremper dans l'atmosphère du colloque que nous en avons eu à l'organiser.

GUY BISAILLON
Responsable du colloque
ADENAP 85

Madame,
Monsieur,

Le colloque annuel de l'Association des diplômés-es de l'ENAP connaît chaque année un succès croissant. Celui de juin 1985 fut remarquable à plusieurs points de vue: innovation dans la formule d'inscription par atelier, détente d'un soir par un succulent « bien cuit » pour Claude Morin, record d'assistance, panélistes renommés-es. Tant de succès mérite au maître d'oeuvre un **PRIX D'EXCELLENCE** qu'en votre nom je lui présente:

BRAVO! GUY BISAILLON ET FÉLICITATIONS.

Un colloque se termine et déjà nous planifions le prochain. Je vous invite dès maintenant à inscrire à votre agenda:

PRINTEMPS 1986
COLLOQUE DE L'ADÉNAP
QUÉBEC.

Nous vous communiquerons sous peu les dates précises et le thème de notre prochaine rencontre. Je compte vous y retrouver tous et toutes pour un moment de réflexion et d'échanges sur l'administration publique.

Permettez-moi de vous souhaiter une année 1985-1986 fructueuse et à la mesure de vos attentes.

Denise Lanouette
Présidente
ADÉNAP

Table des matières

6 Les sociétés d'États ou nos canards boîtent-ils vraiments?

9 L'information gouvernementale

13 La vérification intégré — pour ou contre?

17 Les enjeux du système de négociation pour l'administrateur public

19 La sécurité d'emploi, outil ou contrainte?

23 La marge de manoeuvre de l'administrateur du secteur public par rapport à celle de l'administrateur du secteur privé

27 Doit-on former les élu(e)s?

29 Grandeur et misère des cabinets politiques

34 Souper-conférence

38 Nous vous le présentons bien crû (Club sandwich) Claude Morin

Les sociétés d'État ou nos canards boitent-ils vraiment?

Problématique posée

On compte plus d'une vingtaine de sociétés d'État au Québec. Quelques-unes d'entre elles s'en tirent avec des profits, d'autres essuient des pertes considérables. Par leur intermédiaire, le gouvernement est gestionnaire de fonds importants. Le gouvernement actuel, pas plus que les précédents, n'a pu résoudre la question du contrôle des sociétés d'État. Celui-ci à titre de principal actionnaire devrait en principe être le décideur ultime, mais en est-il toujours ainsi et est-ce même souhaitable?

Sur ce sujet, deux philosophies prévalent. L'une voulant que l'État soit utilisé comme outil de développement, l'autre qui favorise une accentuation du rôle du secteur privé dans l'économie. On tente actuellement de mettre l'accent sur la participation avec le privé; qu'on pense à SOQUEM ou à SOQUIP. Le gouvernement et le citoyen ultérieurement, y gagneront-ils à favoriser cette avenue?

On veut aussi « *privatiser* » en tout ou en partie, certaines sociétés d'état comme la Société des alcools du Québec. Mais que doit-on comprendre exactement par privatisation?

Animateur: **André BLONDIN**
Professeur à l'ENAP

Personnes-ressources: **Jean-Yves BABIN**
Directeur général,
Société d'assainissement des eaux

Alain DUBUC
Journaliste à la Presse

Jacques GIRARD
P.D.G. à Radio-Québec

Roland PARENTEAU
Professeur à l'ENAP

Jean-Claude SCRAIRE
1er vice-président,
Caisse dépôt-placement.

Compte rendu de la discussion

Selon Monsieur Jean-Yves Babin, l'utilisation de sociétés d'état ne peut être justifiée que dans trois circonstances: lorsque le mandat comporte un volet social important, lorsque le secteur n'est pas suffisamment attrayant pour l'entreprise privée et que l'activité est considérée essentielle, ou lorsque l'on veut avoir une entreprise témoin dans un secteur donné. Il considère également qu'il importe de les soustraire aux modes de contrôle des ministères en termes de budget, de personnel et de vérification sinon l'on perd les avantages d'utiliser une société d'état.

Il décrit ensuite le mode de fonctionnement de la Société d'assainissement des eaux, dont le financement est assuré par un pourcentage sur les coûts des travaux qu'elle dirige pour le compte des municipalités. Sa seule contrainte à titre de société d'état réside dans le fait que le pourcentage d'accroissement des salaires du personnel est fixé par le Conseil du trésor une fois par année. Son succès est tel qu'elle accumule des réserves et n'a pas eu à toucher au fonds de roulement mis à sa disposition au moment de sa création.

Enfin, monsieur Babin est d'avis que l'État doit éviter de rester dans un secteur pour sauver des emplois à tout prix.

Selon Monsieur Alain Dubuc, lorsque l'on analyse la performance d'une société d'état, il importe de se référer aux objectifs qui ont présidé à sa création. Très souvent, en effet, ce n'est pas tant la fonction que leur insuccès financier que l'on critique.

En ce qui concerne la privatisation, monsieur Dubuc est d'avis que dans la plupart des cas, il ne s'agit pas de véritable privatisation, car le gouvernement ne fait que s'associer à l'entreprise privée par le biais de « *joint ventures* » ou de cession d'actions. Dans le cas de la vente de certains comptoirs de vente de la S.A.Q., il ne s'agit pas vraiment d'une privatisation puisque le contrôle reste gouvernemental.

Monsieur Jacques Girard croit quant à lui qu'il faut se méfier des modes qui font qu'il y a 20 ans, on créait des sociétés d'état et on multipliait les interventions de l'État dans tous les secteurs alors qu'aujourd'hui, on ne jure que par le secteur privé. Selon lui, on oublie trop souvent les raisons profondes qui ont fait apparaître comme essentielle la création des sociétés d'état.

Monsieur Girard croit donc qu'il importe d'éviter de sombrer dans le mimétisme avec ce qui se passe en terme de privatisation tant aux U.S.A. qu'en Grande-Bretagne. Le Québec a ses propres particularités. De plus, avant de juger les performances des sociétés d'état et de les comparer avec les sociétés privées, on devrait selon lui s'interroger si on leur a donné la possibilité d'être aussi performantes, c'est-à-dire si on ne les soumet pas à des exigences auxquelles les sociétés privées ne sont pas tenues. À titre d'exemple, monsieur Girard cite la Loi d'accès à l'information et les contraintes des négociations dans le secteur public et parapublic qui empêcheraient Radio-Québec de fonctionner sur un pied d'égalité avec l'entreprise privée.

Monsieur Girard estime enfin que les mandats des sociétés d'état ne sont pas toujours très clairs et leur remise en cause continuelle nuit à la motivation du personnel et ainsi à la productivité.

Monsieur Roland Parenteau affirme que dans ce débat, il faudrait d'une part admettre que l'État puisse non seulement créer mais également fermer une société d'état et, d'autre part, ne pas reconnaître aux seules sociétés privées le droit d'exister. Selon lui, le débat est « *vicié* » au départ parce que l'on ne fait pas une véritable évaluation: on ne tient compte que des résultats ultimes, c'est-à-dire des succès financiers.

Or, dans de nombreux cas tel S.I.D.B.E.Q., la plupart des objectifs de départ n'étaient pas financiers. Lorsque maintenant l'on dit que c'est un « *canard boiteux* », on devrait s'interroger si l'on se ré-

fère aux objectifs de départ pour porter un tel jugement.

Monsieur Parenteau estime que c'est souvent le gouvernement qui place les sociétés d'état dans des conditions financières difficiles, citant la sous-capitalisation de S.I.D.B.E.Q. comme une des causes des déboires financiers de l'entreprise.

Il conclut en disant que les sociétés d'état à but de développement économique ne sont qu'un instrument alternatif parmi d'autres comme les subventions à l'entreprise privée, et que l'on devrait encourager les « *joint ventures* » ou les entreprises du même type que la Société d'assainissement des eaux dont la structure est très légère et qui fonctionne par contrat avec l'entreprise privée.

Selon monsieur Jean-Claude Scraire, le débat sur la privatisation vient de la perception populaire selon laquelle il faut réduire le poids de l'État ce qui, selon lui, n'a rien à voir avec les sociétés d'état. Il partage l'avis qu'avant d'évaluer une société d'état, l'on doive se référer aux objectifs de départ; si ceux-ci ont changé, il ne faudrait pas s'étonner que les moyens pour les réaliser doivent changer.

Monsieur Scraire estime que la privatisation peut servir à des fins qui peuvent être différentes. Elle peut être un moyen de faire vivre un « *canard boiteux* » (ex.: Canadair) car on se dit que l'opinion publique va mieux accepter que l'État aide une société privée qu'une société publique. Elle peut être un moyen de faire mourir un « *canard boiteux* » en supposant que les objectifs qui avaient cours lors de la création ne tiennent plus. Elle peut être un moyen pour diminuer le poids visible de l'État dans l'économie (S.A.Q.) ou pour encaisser rapidement des fonds.

Selon monsieur Scraire, on ne peut réduire réellement l'intervention de l'État à moins que les dirigeants du secteur privé aient une plus grande conscience sociale et acceptent d'embarquer dans une approche de concertation tant avec l'État qu'à l'intérieur même du secteur privé. Le Japon constitue une bonne illustration que là où existe une bonne concertation des secteurs privé et public ainsi qu'une conscience sociale du secteur privé, l'économie ne s'en porte que mieux. Il termine en souhaitant que l'on ne fasse pas de la privatisation un thème électoral.

L'animateur de cet atelier conclut en posant trois questions: Est-ce une mode à saveur électorale? Est-ce que les objectifs présents à l'origine de la création d'une société d'état existent toujours? Est-ce que les « *canards boiteux* » sont placés dans des conditions pour bien fonctionner?

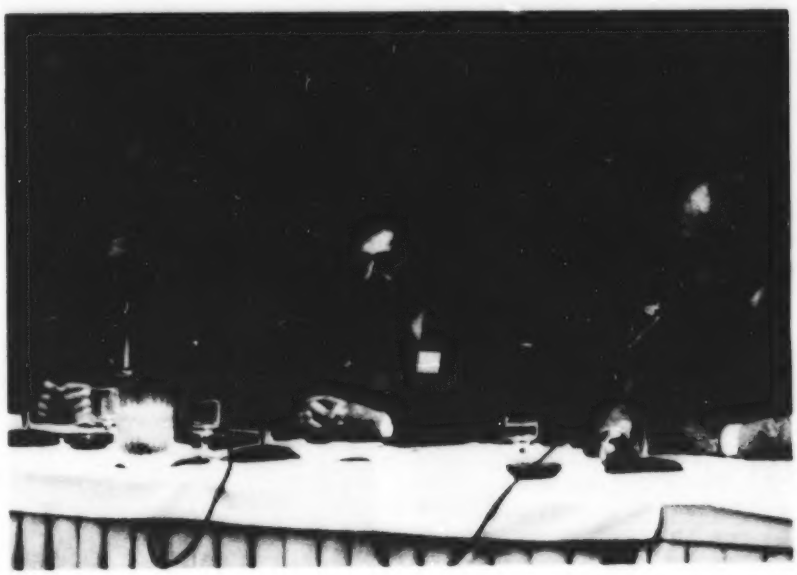
Au moment de la période de question, deux personnages politiques se sont faits les porte-paroles de l'idéologie véhiculée par leur parti respectif.

Monsieur Pierre Fortier, député libéral, se demande si on ne rêve pas en couleur de souhaiter voir les sociétés d'état bénéficier des mêmes règles que celles du secteur privé alors que les conseils d'administration des sociétés publiques doivent répondre à un actionnaire unique, que les syndicats représentant leurs employés ont une attitude beaucoup plus revendicatrice et que les programmes de subventions du fédéral ne peuvent s'appliquer à une entreprise dont plus de 50% du capital appartient à une province.

Il conclut en disant que le poids de l'État dans le P.I.B. étant de 60%, on devrait plutôt chercher un équilibre différent.

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau, député péquiste, affirme pour sa part que la lenteur de l'État comme actionnaire, qui a pu être invoquée comme une des causes de l'insuccès de certaines sociétés d'état, s'explique souvent par la façon très critique et peu nuancée avec laquelle on juge son action. De plus, on néglige d'évaluer les effets indirects de ces sociétés, lesquels peuvent être très positifs. L'approche d'évaluation devrait donc être plus globale.

En conclusion, on peut signaler que les personnes ressources se sont entendues pour nuancer les jugements sévères que l'on porte souvent à l'endroit des sociétés d'état et pour affirmer qu'il faut éviter de faire de la privatisation un enjeu électoral.



Certains boitent. D'autres pas. Certains ne marchent pas du tout. D'autres ne sont tout simplement pas des canards. Voilà ce que l'on pourrait répondre, mi-sérieux mi-plaisant, à la question posée.

Car il n'est pas fatal qu'une société d'État soit mal en point. Et cela surtout au Québec, où la majeure partie de nos sociétés d'État ont été créées dans une perspective de développement et non pas pour sauver d'un sort inéluctable un canard blessé.

Par contre, la grâce d'État n'est pas magique. Une société d'État n'a pas plus de chance de réussir en situation adverse qu'une entreprise privée.

Il y a donc des sociétés d'État qui deviennent le symbole même de l'échec et d'autres qui, en des temps plus favorables à l'interventionnisme étatique, seraient des symboles de succès. Il y a des Raffinerie de Sucre et des Donohue. Et si cela se produit, ça n'est pas à cause du statut de l'entreprise. C'est à cause des conditions objectives.

Une entreprise à succès a ordinairement du capital, une technologie et du savoir-faire, un produit concurrentiel et recherché jusqu'à un certain point de même qu'un marché. Si l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, l'entreprise coulera.

À l'examen, chacun de nos canards boiteux manque le test de l'une ou l'autre de ces conditions. Ils constituent des entreprises vouées à l'échec.

Par contre, toutes nos entreprises d'État à succès, comme toutes les entreprises privées à succès, passent le test de ces conditions.

En pratique, seule l'entreprise à qui l'on donnerait des handicaps additionnels commettrait un échec alors qu'elle réunirait toutes les conditions de base du succès. Par exemple, l'entreprise à qui l'on imposerait la sécurité d'emploi, ou encore d'autres conditions de travail trop avant-gardistes, pourrait devenir canard boiteux alors même qu'elle réunirait les conditions de base du succès. Seuls les monopoles, privés ou publics, et les entreprises hautement subventionnées peuvent survivre en pareille situation.

Pour réussir, une entreprise d'État doit donc réunir un certain nombre de conditions économiques de base et, de plus, elle doit être gérée comme une entreprise privée.

Il est, à mon sens, particulièrement important de prendre conscience de ces contraintes au Québec, où la rareté de grandes institutions industrielles, commerciales et financières autochtones nous a sans doute amenés à faire un usage particulièrement important de la formule des sociétés d'État.

Et on saisit à quel point la marge entre le succès et l'échec est mince quand il s'agit de lancer une société d'État. On aura, en effet, réalisé que le champ d'action qu'on voudra bien lui confier aurait pu être accaparé par le secteur privé. Il ne l'aura pas été à cause de l'absence ou de l'éloignement des centres de décision appropriés ou de l'ampleur du risque concerné.

À tout hasard en tous cas, tout gouvernement qui entend utiliser la formule devrait au préalable apprendre à se défaire d'un canard qui boite. Car quand les canards boitent, c'est pour longtemps...

L'information gouvernementale

Problématique posée

« *Sans accès aux faits, sans information, la liberté d'opinion est vidée de sa substance. Le savoir conditionne l'exercice du droit d'expression. Il est essentiel à celui des libertés politiques* ». Cet extrait est tiré du rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, déposé en 1981.

Comment l'administrateur public s'est-il adapté à l'instauration de mécanismes favorisant l'accès des citoyens à l'information gouvernementale? Sa fonction managériale en a-t-elle été affectée? Quel(s) type(s) de problème(s) rencontre-t-il?

Le travail des journalistes a-t-il été facilité depuis que l'accès à l'information gouvernementale a été élargi?

Ceux-ci ont-ils changé leur façon de la traiter?

Au-delà de la loi à l'accès à l'information gouvernementale, les journalistes et plus particulièrement les courriéristes parlementaires sont-ils captifs de l'information véhiculée par le gouvernement?

Animateur: **Yves DUSSAULT**
Professeur à l'ENAP

Personnes-ressources:

Pierre DE BELLEFEUILLE
Député de Deux-Montagnes

Jacques GIRARD
P.D.G. à Radio-Québec

Gilles LESAGE
Journaliste au Devoir

Claude MORIN
Professeur à l'ENAP

Marcel PÉPIN
Président,
Commission d'accès
à l'information.

Compte rendu de la discussion en atelier

Tous les conférenciers se sont prononcés et ont pris position face à la nouvelle loi d'accès à l'information.

Dans l'ensemble, chacun reconnaît dans cette loi une amélioration à l'information gouvernementale car elle permet une meilleure connaissance de certains dossiers jusque-là considérés comme la chasse gardée de certains hauts personnages.

Chaque conférencier a soulevé le débat selon des considérations bien personnelles; ce qui a permis de faire le tour de la question sous différents aspects.

Pierre de Bellefeuille, par exemple, souhaite que la loi d'accès à l'information oblige à plus de rigueur dans la façon de traiter l'information et ce, autant dans la forme que dans le contenu. De la même façon, il croit que cette loi aura comme avantage d'éviter la propagande et la « *manie du secret gouvernemental* ».

Gilles Lesage, pour sa part, croit que la Presse souffre davantage de suralimentation que du phénomène inverse. Dès lors, la loi d'accès à l'information devient un outil précieux lorsqu'il s'agit d'approfondir la nouvelle. Or ce qui, à son avis, semble le plus important, c'est d'avoir accès aux documents usuels mais qu'ils soient factuels. A quoi sert d'avoir entre les mains un rapport annuel — merveilleux pour son contenu — mais qui date de 1983?

Jacques Girard, P.D.G. à Radio-Québec, s'interroge surtout sur la façon de traiter l'information. Selon lui, il importe de donner l'information au bon moment afin que le ou la journaliste puisse traiter la nouvelle façon exhaustive. La liberté d'expression et l'accès à l'information représentent une ouverture sur le monde. Mais, à quoi sert véritablement cette loi? Est-ce que toute information est bonne à donner? Voilà des questions qui sont demeurées sans réponses, et qui ont fait l'objet des préoccupations soulevées par ce conférencier.

Claude Morin, de son côté, soulève certaines réactions puisqu'il ne se dit pas tout à fait d'accord sur le bien fondé de l'accès à l'information. Selon toute vraisemblance, certains « *secrets* » de l'État doivent être gardés confidentiels afin de faciliter la tâche des intervenants. L'accès à l'information n'est pas quelque chose de mauvais en soi, mais on ne doit jamais oublier que l'État a des « *secrets* » et qu'il se doit de les conserver jalousement pour une meilleure stratégie d'action...

Enfin, Marcel Pépin croit que les journalistes ne se servent pas suffisamment de cette nouvelle loi d'accès à l'information. Selon lui, les journalistes préfèrent l'information immédiate et la nouvelle fraîche aux dossiers volumineux qui exigent un suivi pendant plusieurs semaines. La loi d'accès à l'information demeure quelque chose de très positif pour les journalistes, mais il s'interroge à savoir si elle sera susceptible d'améliorer la qualité de l'information?

En conclusion, la discussion qui s'est déroulée dans cet atelier a été appréciée autant par son sujet que par la qualité des conférenciers. Toutefois, un tel sujet ne permet jamais de faire le tour de la question: où commence et où finit l'information gouvernementale?

Allocution de M. Marcel Pépin, Président de la Commission d'accès à l'information.

Permettez-moi, tout d'abord, de souligner l'originalité du programme qui vous est offert à l'occasion de ce colloque.

Ce n'est pas tous les jours qu'on a l'occasion de s'interroger sur la formation des élus ou encore sur le rôle des cabinets ministériels.

Je me plais aussi à croire que le sujet que vous m'avez proposé de traiter est original, à sa manière. . . Original, parce que la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels est toute récente — adoptée en juin 1982, ses dispositions essentielles sont entrées en vigueur il y a moins d'un an, soit le 1er juillet 1984 — original de plus, parce que l'angle sous lequel vous souhaitez que j'aborde la Loi a rarement été retenu comme tel; pour la bonne raison que les journalistes ont jusqu'à maintenant peu utilisé cet outil nouveau qu'ils ont pourtant longtemps réclamé.

Selon un relevé sommaire du ministère des Communications, entre le 1er juillet et le 31 octobre 1984, soit au cours du premier trimestre d'application de la Loi, six (6) pour cent seulement des demandes d'accès à des documents provenaient de journalistes.

En date du 31 mai 1985, la Commission que je préside a reçu 175 requêtes en révision de la part de personnes physiques ou morales qui avaient, dans un premier temps, été déçues de la réponse que leur avait fait parvenir l'un quelconque des quelque 3 500 organismes assujettis à la loi.

De ce nombre, 55 décisions ont déjà été rendues, donc cinq (5) seulement impliquant des journalistes ou des médias. Les autres dossiers (67) sont encore inscrits au rôle.

Dans l'ensemble, la Commission a donné raison aux requérants, entièrement ou partiellement, dans plus des deux tiers des cas.

Je ne peux pas vous promettre que ce sera toujours ainsi. Je ne veux pas non plus donner l'impression que la Commission est « *contre* » les organismes. Son rôle est d'interpréter la Loi et de régler les litiges entre requérants et organismes. Or, la règle est l'accès. L'article neuf (9) de notre Loi stipule en effet que les documents publics sont accessibles à quiconque en fait la demande. Lorsqu'un organisme refuse l'accès à un document, il doit s'appuyer sur l'une des dispositions qui lui permet de le faire. Devant la Commission, c'est lui qui doit démontrer que son refus est justifié. . . il a le « *fardeau de la preuve* ». Les dispositions permettant un refus sont donc interprétées, par définition, de manière restrictive.

À cet égard, le lecteur distrait, et le journaliste est souvent de ceux-là, s'étonne du nombre important de restrictions prévues au droit d'accès aux documents.

Certains journalistes en concluent qu'ils ne peuvent rien tirer de la Loi. Sceptiques, ils n'arrivent pas à croire qu'on forcera un organisme à rendre public un document contre sa volonté. Ils affirment sans détour que ce qui sera accessible sera sans intérêt.

Tous ne vont pas aussi loin, mais hésitent presque à formuler une demande craignant d'y perdre beaucoup de temps pour des résultats incertains.

À cet égard, il importe de bien comprendre l'intention du régime d'exception — d'ailleurs, il est peut-être préférable de parler de restrictions puisque les véritables exceptions sont rares —. Les droits fondamentaux — le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée en sont — ne sont jamais absolus. Ils se définissent par rapport à d'autres. Comme on dit couramment, mes droits s'arrêtent là où ceux du voisin commencent. Dans cette perspective, la Commission Paré, qui a étudié la question de l'accès à la demande du Gouvernement en 1980-1981, et dont faisaient partie deux journalistes, Jean Paré et moi, avait développé la notion du « *droit au bon gouvernement* ».

Le « *droit au bon gouvernement* », c'est le droit des administrations à l'efficacité, c'est le droit de gérer le bien public le mieux possible.

Cette notion du « *droit au bon gouvernement* », on ne la retrouve nulle part explicitement énoncée dans la Loi. Pourtant, on peut affirmer qu'elle sous-tend et justifie la plupart des restrictions.

Ces restrictions, d'ailleurs, sont très souvent soumises à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire que, dans plusieurs cas, l'organisme « *peut refuser* » l'accès à un document. S'il peut refuser,

c'est qu'il peut aussi accepter. Et comme la règle est l'accès, l'organisme devrait normalement avoir un préjugé favorable à l'accès, à l'ouverture, à la transparence.

De plus, plusieurs restrictions sont l'objet de délais: l'accès à un document peut être refusé pendant un certain temps seulement (huit, dix, quinze ans ou plus selon les cas). La plupart des documents deviendront ainsi un jour ou l'autre accessibles.

Donc, équilibre entre le droit à l'information et le droit au bon gouvernement, mais aussi équilibre entre ces deux droits et le droit au respect de la vie privée.

La Loi assure la confidentialité des renseignements colligés sur les individus par les organismes publics à moins que la personne concernée par ces renseignements ne consente à leur divulgation. Donc, sans consentement, un document sera amputé.

La protection des renseignements personnels peut donc constituer, dans une certaine mesure, une entrave au travail journalistique. L'information, du moins dans nos sociétés dites libérales, est souvent très personnalisée. Cette situation ne devrait pas changer à court terme. La nouvelle est développée par nos médias sous son aspect humain, personnel: ce qui la rend, croit-on plus accessible. D'où de réels dangers de menace à la vie privée. Dans certains cas, depuis l'entrée en vigueur des lois assurant la protection des renseignements personnels, il sera un peu plus difficile d'obtenir des noms ou des renseignements permettant d'identifier une personne. Le journaliste pourrait y voir une limite au droit du public à l'information dont il se fait le défenseur. Mais il devra accepter ce fait, le comprendre et y adapter ses pratiques. De toute façon, une information valable et pertinente peut généralement être traitée de manière « *dénominalisée* ».

Certains journalistes n'ont pas, à ce jour, identifié les signes d'une transparence plus grande des administrations depuis un an. Les comportements n'auraient pas suivi la lettre encore moins l'esprit de la Loi.

Une réforme comme celle qu'impose la Loi sur l'accès est rarement brusque et radicale. Les changements sont progressifs et graduels. Il ne fallait pas s'attendre que les mentalités changent du jour au lendemain. Du secret, règle d'or de l'administration, on passe maintenant à une ouverture plus grande; de l'opacité, à la transparence. Avant de porter un jugement trop rapide sur l'ensemble de la situation, il faut bien voir que les organismes soumis à la Loi sont très nombreux et en majorité éloignés de la Capitale. Il faudrait éviter une évaluation globale qui découle de l'observation d'une poignée de ministère très visible pour le courriériste parlementaire, mais probablement peu représentatifs de la situation d'ensemble.

D'ailleurs, rien ne permet d'affirmer, même chez ceux auxquels certains journalistes pensent en parlant de « *manque de transparence* », que la réforme soit objet de résistance. Je considère même que dans l'ensemble les organismes ont fait preuve de bonne volonté et se sont résolument mis au travail, même si certaines obligations administratives découlant de l'application de la Loi sont perçues par certains comme lourdes et contraignantes.

De plus, il faut bien comprendre que les documents publics ne sont pas accessibles automatiquement, depuis le 1er juillet dernier. Certains journalistes auraient souhaité que les organismes divulguent spontanément les documents maintenant disponibles. La Loi a prévu une procédure d'accès. Cette procédure implique que l'initiative vienne du requérant.

Il faut donc que le requérant se donne la peine de formuler une demande d'accès. La procédure à suivre est simple, mais elle n'est pas nécessairement évidente. Il faut s'y initier, suivre un certain apprentissage.

Le journaliste doit même repenser certaines habitudes de travail. A cet égard, je me réjouis de l'initiative de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec qui publiera bientôt un Guide pratique sur la façon d'avoir accès aux documents et qui offrira à ses membres et même aux journalistes qui ne le sont pas des séminaires d'initiation à la Loi. Je pense d'ailleurs que d'autres groupes professionnels devraient suivre cet exemple.

Au cours de ces séminaires, on s'interrogera sûrement non seulement sur la procédure d'accès mais aussi sur la formulation

d'une demande.

Déjà, certains journalistes ont opté pour une formulation dite générale: exemple « . . . *tous les documents qui ont servi dans tel dossier* ». D'autres privilégient une formulation plus spécifique: exemple « *les documents qui ont servi à telle décision* ».

Strictement, rien dans la Loi n'interdit le recours à la première formulation, la formulation dite générale. Cette formulation est d'ailleurs tentante. Elle permet « *d'aller à la pêche* ».

On imagine cependant la situation s'il fallait que ce genre de requêtes soit généralisé. Les organismes seraient vite débordés et risqueraient de développer des attitudes contraires à l'objectif d'accessibilité poursuivi par la Loi.

Pour éviter un tel écart, il me semble qu'on devrait profiter au maximum des dispositions prévues au chapitre de la Loi consacré à la procédure d'accès.

L'article 42 stipule qu'une demande doit être suffisamment précise pour permettre le repérage du document.

De plus, en vertu de l'article 44, le responsable doit prêter assistance au requérant.

Des cas récents me font croire que certains requérants et certains responsables ne se sont pas attardés à ces dispositions que j'interprète comme allant dans le sens d'une collaboration plus grande dans l'identification des documents convoités.

Une autre question préoccupe les journalistes, c'est celle des délais.

À cause, en effet, des délais prévus dans la Loi (jusqu'à vingt (20) jours avant de recevoir une réponse à une demande d'accès) et du mécanisme de recours à la Commission, plusieurs journalistes estiment que la Loi ne leur sera d'aucun secours dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.

Sans vouloir indiquer à quiconque comment exercer le métier de journaliste, je me permettrai d'apporter quelques nuances à ce jugement que j'ai souvent entendu depuis quelques mois. Il est bien sûr exact que la Loi sur l'accès ne permet pas d'obtenir dans les minutes qui suivent un appel téléphonique le document recherché. Pour l'information courante, immédiate, les journalistes doivent continuer de compter sur les moyens habituels de recherche de l'information. Cela est particulièrement vrai pour la presse quotidienne.

Par contre, l'expérience, tant aux États-Unis qu'à Ottawa, démontre que la simple présence de la Loi sur l'accès dans les statuts donne un poids additionnel à la demande d'information. En observant le nombre de demandes qui sont spontanément accueillies plutôt qu'en s'arrêtant sur celles qui sont refusées, on peut raisonnablement conclure que les lois sur l'accès facilitent la démarche du journaliste.

Lorsque le journaliste doit emprunter le chemin plus formel de la demande écrite et éventuellement du recours à la Commission d'accès pour trancher un litige, la recherche d'information devient plus laborieuse. J'en conviens aisément.

J'avais d'ailleurs abordé cette question à peu près dans les mêmes termes lors d'un colloque de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, l'automne dernier à Montréal. J'ajoutais:

« *Ce qu'il importe de retenir, toutefois, c'est que ce droit de recours permet de pousser plus loin un dossier, alors qu'auparavant le journaliste se trouvait démuni après le refus. . .* »

Cela dit, j'aimerais attirer votre attention sur un aspect important de la Loi. L'accès est limité concernant plusieurs documents. Ces limites sont source de frustration. Mais cette limite finit par s'estomper. En y regardant de plus près, on constate que plusieurs documents, naguère soustraits à la publication pour toujours sont maintenant disponibles après un certain temps. Ce qui permet d'initier une autre forme d'information, celle du retour à des événements passés avec un éclairage nouveau.

Permettez-moi ici de vous donner quelques exemples:

— Il y a vingt-cinq (25) ans s'amorçait ce qu'on a appelé plus tard la révolution tranquille. Les documents du cabinet de l'époque sont maintenant accessibles. L'historien pourra y trouver son compte, mais le journaliste aussi, surtout au moment où on s'interroge sur l'orientation qu'a prise la révolution tranquille et qu'on remet en question bien des acquis dont le rôle de l'état dans notre société.

Autre exemple:

— Y a-t-il document plus confidentiel qu'une stratégie de négociation surtout au moment où cette négociation est en cours? Or, en vertu de l'article 27, une stratégie de négociation (de convention collective ou autre) devient accessible après huit (8) ans. Huit ans, c'est court dans l'histoire des relations de travail et dans l'histoire d'un peuple.

Tout en admettant que la question des délais constitue pour les journalistes un handicap sérieux, je tenais quand même à rappeler que la Loi sur l'accès apporte aussi des outils nouveaux qu'il y a avantage à explorer, même si cela amène les salles de rédaction à pratiquer un journalisme un peu différent de la couverture quotidienne.

La Loi sur l'accès, et c'est là ma conclusion, est un instrument additionnel au service des citoyens, elle ne remplace pas les autres outils développés au fil des décennies.

Vous vous demandez si le travail du journaliste a été facilité depuis que l'accès à l'information gouvernementale a été établi. Je crois sincèrement que « *oui* », et que, à la limite, ce sont les lecteurs et les auditeurs qui en profiteront.

La vérification intégrée — pour ou contre?

Problématique posée

Comment définit-on la vérification intégrée? À quels concepts fait-elle appel? Qui la commande? A-t-elle sa place dans le style actuel de gestion pratiquée? Quelles en sont ses limites, si elle doit en avoir?

Animateur: **Jacques BEC**
Directeur de la planification et du développement, ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la technologie.

Personnes-ressources: **Rhéal CHÂTELAIN**
Vérificateur général du Québec

Marcel MIVILLE-DESCHÊSNES
Directeur de la gestion financière au Conseil du Trésor

Jean-Louis LAPOINTE
Secrétaire-adjoint au Conseil du Trésor

Royal MESSIER
Adjoint exécutif aux relations avec les citoyens et citoyennes au Conseil exécutif
Président de l'ADENAP.

Compte rendu de la discussion en atelier.

Monsieur Rhéal Châtelain, dont la communication était intitulée « *La vérification intégrée dans la gestion moderne* », a fait état du besoin d'un nouveau dialogue entre gestionnaires et vérificateurs, ce par la mise en place de programmes de vérification intégrée. Il a présenté les grandes caractéristiques de la vérification intégrée, soit l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie des activités et des programmes des différents ministères et organismes gouvernementaux. Cette évaluation permet au Vérificateur général d'identifier certaines faiblesses et d'en isoler les causes pour proposer par la suite les améliorations nécessaires.

Aux yeux de Monsieur Châtelain, il ne fait aucun doute qu'il doit y avoir des mécanismes adéquats de vérification externe permettant à un expert d'exprimer à l'Assemblée nationale une opinion indépendante sur la qualité de la gestion gouvernementale. À Ottawa, on pratique la vérification intégrée depuis 1978 et elle a fait ses preuves. Il est maintenant grand temps, selon Monsieur Châtelain, que le Québec s'y engage.

Monsieur Jean-Louis Lapointe, dont la communication était intitulée « *La vérification intégrée: une panacée?* » a cherché à remettre en perspective « *les grandeurs et les misères* » de la vérification intégrée. Il souligne d'abord qu'elle ne saurait être une recette à tous les maux et qu'elle ne devrait pas être l'apanage exclusif d'une autorité particulière, chaque gestionnaire devant s'interroger régulièrement sur l'efficacité, l'efficience et l'économie de ses activités.

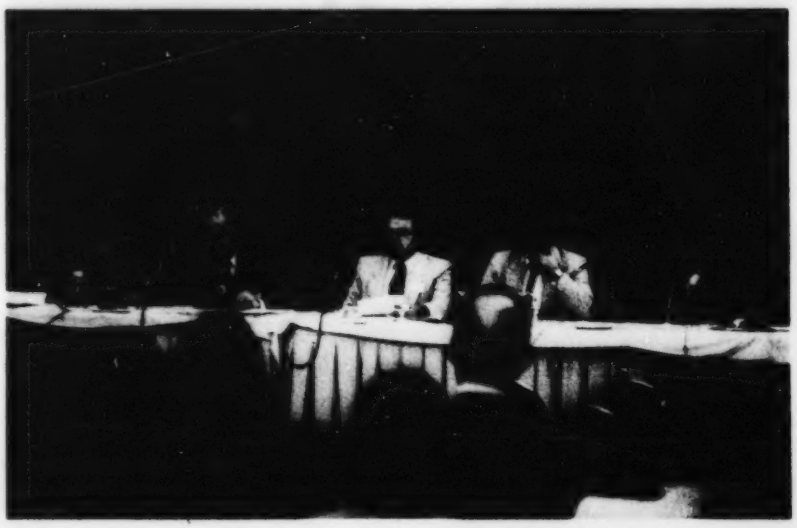
Selon Monsieur Lapointe, la vérification intégrée est encore au stade expérimental et ne présente pas un caractère aussi rigoureux que les techniques de vérification traditionnelles avec lesquelles les gestionnaires sont familiers. Il souligne de plus qu'elle se prête mieux à certains champs d'intervention que d'autres, opposant ainsi l'évaluation des opérations régulières, programmées, structurées à l'évaluation des programmes, ce qui constitue à son avis une entreprise plus périlleuse puisqu'on s'approche alors de très près de l'intervention politique. Finalement, Monsieur Lapointe mentionne que la vérification intégrée peut avoir pour effet de susciter des confrontations entre l'administration et l'exécutif, sans compter qu'elle amène inévitablement une politisation des enjeux.

Monsieur Royal Messier a affirmé pour sa part qu'il se fait sentir présentement un besoin pour des outils nouveaux mais qu'entre le constat de nécessité et la mise en place, il y a un pas important à franchir. Il considère comme très important que le gestionnaire puisse y trouver son compte et déplore que la vérification intégrée ne mette l'accent que sur les manquements et les déficiences et ignore totalement « *les bons coups* ».

(Note: Monsieur Miville-Deschênes n'a pas présenté de communication. Il intervient cependant au moment des questions).

Parmi les points qui ont été soulevés au cours de la période de questions, les thèmes suivants ont été abordés:

— la résistance à la vérification intégrée, qui s'explique par la propension humaine à refuser tout contrôle, selon Monsieur Châte-



lain. Monsieur Lapointe quant à lui estime qu'elle fait davantage appel au jugement plutôt qu'à des critères précis et bien définis, ce qui explique la réticence des gestionnaires. D'où l'importance de discuter dès le départ avec les gestionnaires concernés des critères qui seront considérés, point qui fait d'ailleurs l'unanimité.

— la mesure de l'efficacité, qui pose un problème méthodologique de taille parce qu'il est souvent très difficile de mesurer adéquatement ou de quantifier les objectifs qu'on veut évaluer, en l'absence d'un critère aussi précis que celui du profit. Monsieur Messier souligne néanmoins que c'est à l'usage et à l'expérience qu'on pourra préciser et raffiner les critères d'évaluation et que la meilleure approche en ce sens est celle de la « *recherche-action* ».

— le suivi à apporter aux recommandations du Vérificateur général; en effet, celles-ci risquent de rester lettre-morte si l'Assemblée nationale ne s'implique pas dans les dossiers qui posent problème. Pour une intervention plus efficace, il serait souhaitable également que les sous-ministres puissent venir rendre compte eux-mêmes de leur gestion devant l'Assemblée nationale.

***« La vérification intégrée dans la gestion moderne »*, extraits de l'allocution de Monsieur Rhéal Châtelain.**

Je pose le principe que la gestion gouvernementale doit répondre de ses actes. À qui doit-elle répondre et de quelle façon doit-elle le faire? Toute la question est là.

Vous aurez compris que je viens de faire allusion au fonctionnement du parlementarisme. Si quelqu'un pense que le législateur n'a rien d'autre à faire que de parlementer et qu'il n'a pas à surveiller la gestion gouvernementale, je lui dis tout de suite qu'il est victime d'une illusion qui n'a pas sa place dans un régime démocratique.

La montée de la fonction publique peut partiellement donner raison

aux gens de penser que le vrai pouvoir politique est du côté de la technocratie. À tel point que le gestionnaire peut finir par se croire exempt de répondre de sa gestion. Plus encore, il n'est pas exclu qu'il ait tendance à voir dans l'homme politique une « *manière de communicateur* » à qui on ne demande plus en pratique que de faire confiance à la gestion. . .

. . . Mais il y a une chose dont je suis certain. C'est que l'électeur n'entend pas rester dans l'ignorance. Il s'attend de plus en plus à ce que ses représentants aient l'oeil ouvert sur la machine qui administre ce que le citoyen verse en impôts.

Dans le secteur privé, on a vu la foi inébranlable des actionnaires connaître des remous. Il est de plus en plus admis que l'assemblée générale se mette à poser des questions. Les rapports aux actionnaires deviennent plus étoffés, plus éloquents, plus complets. Les vérificateurs doivent examiner de plus près la gestion. La gestion se fait plus prudente et plus « *imputable* » depuis que les ressources se font plus rares, les rendements moins sûrs, le marché plus difficile.

Le secteur public n'échappe pas à la conjoncture. Cependant, sa performance ne se mesure pas de la même façon que dans le secteur privé, c'est-à-dire par la rentabilité financière. Le secteur public a ses objectifs propres qui sont d'ordre social, culturel, éducatif, économique ou environnemental. Le succès auquel il parvient en poursuivant de tels objectifs doit être évalué à l'aide de critères autres que le profit. Les gestionnaires du secteur public doivent rechercher la performance optimale, mesurer le degré de succès obtenu et rendre compte de leur gestion.

Le vérificateur législatif, c'est-à-dire le vérificateur général, est une personne désignée au Québec par l'Assemblée nationale pour l'assurer de la fidélité des comptes rendus de la gestion. Il est le prolongement de l'Assemblée nationale par délégation législative.

Son statut d'indépendance va de pair avec la délégation législative pour exercer en réalité une partie des pouvoirs de l'Assemblée nationale mais qu'elle peut difficilement exercer elle-même.

Bien entendu le vérificateur législatif ne va pas plus loin que le mandat confié. La Loi sur l'administration financière qui a prévalu depuis 1970 lui donne le mandat de se prononcer sur la fidélité des états financiers, c'est-à-dire ceux du gouvernement et ceux des entreprises qu'il a pour mission de vérifier. Dans son rapport à l'Assemblée nationale, il fait des commentaires non seulement sur

la situation financière mais aussi sur la conformité aux lois et aux règlements.

La première partie du mandat, celle de l'attestation financière, répond à des objectifs de fidélité dans la présentation de l'information. La deuxième partie, les commentaires sur la conformité, rejoint des objectifs de probité, de transparence, de légalité et de contrôle dans la gestion des fonds publics.

Le contribuable est-il satisfait jusque-là?

Certains sont d'avis qu'il y a déjà suffisamment de vérification dans l'appareil gouvernemental. Suffisamment voudrait même dire « *trop* » pour quelques-uns.

On pourrait au moins faire la nuance entre la vérification en amont et la vérification en aval. Celle que la gestion se donne de son plein gré et celle qui lui arrive à posteriori par la volonté d'un autre. La discipline que la gestion s'impose au fur et à mesure qu'elle évolue dans le temps et la mention honorable qu'elle obtient à posteriori. On aura reconnu la vérification interne et la vérification externe.

Il est facile de les confondre et d'en conclure qu'il s'en trouve une de trop. En réalité, bien qu'elles soient souvent complémentaires, elles comportent certaines différences fondamentales. L'une est au service du gestionnaire, c'est-à-dire de celui qui dispose des fonds publics. L'autre tient son mandat du bailleur de fonds, c'est-à-dire de l'Assemblée nationale, agissant au nom du contribuable dans la démocratie de représentation. . .

. . . Mettons-nous d'accord sur une chose en partant. La vérification doit aller plus loin, de nos jours, que la traditionnelle fonction d'attestation et de vérification des autorisations financières. Elle réclame une plus grande imputabilité et une valeur convenable en contrepartie de l'argent dépensé. Elle entend faire des commentaires sur le respect des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Si nous acceptons cette évolution, nous accepterons qu'elle se traduise par un nouveau dialogue entre la gestion et la vérification.

Au gestionnaire qui lui présente un sommaire de ses affaires, le vérificateur pose des questions qui touchent à l'optimisation des ressources. La première: comment êtes-vous imputable de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité? En d'autres termes: comment savez-vous que vous gérez bien ce programme, cette activité? La deuxième question est complémentaire de la première: quels systèmes et quels contrôles connexes avez-vous mis en place pour vous assurer qu'on a tenu compte de l'optimisation des ressources? Autrement dit: prenez-vous les moyens pour savoir que vous gérez bien ce programme, cette activité?

La vérification intégrée se fait dans la coordination avec la vérification interne des gestionnaires. Elle est cyclique, c'est-à-dire annuelle ou répartie sur un cycle d'années selon les besoins. Elle est constructive dans toute la mesure du possible, en ce sens qu'elle attire l'attention sur les causes des faiblesses et qu'elle propose des améliorations à la gestion.

La vérification législative

L'évaluation de programmes est difficile à faire. Non pas que les gestionnaires n'aient pas la compétence pour mesurer la gestion et la performance, mais sans doute parce qu'ils sont parfois placés dans un dilemme impitoyable. Il n'est pas commode de choisir entre la démonstration de l'inutilité et la décision de continuer à la gérer. . .

. . . On me dira que les gestionnaires se sont pourvus justement des techniques voulues pour évaluer leurs programmes. On me démontrera que la haute direction s'est dotée de la vérification interne et que c'est très bien ainsi. Le Secrétariat du Conseil du trésor analyse les mémoires des gestionnaires, il imprime les orientations, il pose les jalons et il assure le suivi en exigeant des rapports à posteriori. Fort bien.

L'institution parlementaire aurait pu choisir la confiance aveugle. Les circonstances sont difficiles, les pressions du contribuable sont fortes et, surtout, les moyens techniques sont suffisamment développés pour que le Parlement se rassure lui-même sur la qualité de la gestion.

L'optimisation des ressources

La vérification d'optimisation des ressources peut se définir par ses

éléments constituants, comme étant la vérification de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. On peut aussi la définir par l'objectif qu'elle poursuit, celui de la démonstration de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

En somme, il s'agit pour le vérificateur de se poser les questions suivantes. Les ressources financières, humaines et matérielles sont-elles gérées avec un réel souci d'économie, d'efficience et d'efficacité? De quelle façon fonctionnent le partage des responsabilités et l'obligation de rendre compte?

L'économie a trait aux conditions auxquelles est assujettie l'acquisition des ressources. L'efficience concerne l'utilisation et la conversion des ressources. L'efficacité est la mesure de l'atteinte des objectifs.

L'organisme vérifié retire d'importants avantages de la vérification d'optimisation des ressources. L'examen du vérificateur porte sur les aspects essentiels d'un programme; il permet de jauger les systèmes et contrôles en place; il peut entraîner des recommandations utiles à la gestion; enfin, le caractère cyclique de l'examen donne aux gestionnaires le temps voulu pour appliquer les correctifs.

La gestion qui recherche la performance optimale reconnaît également l'obligation de rendre compte. Le mandat de vérification d'optimisation des ressources intervient utilement à ce stade. . .

Les limites de la vérification intégrée

Comme tout concept relativement nouveau, du moins dans son application au Canada, la vérification intégrée peut susciter des attentes ou soulever des appréhensions. Il serait bon d'en examiner un peu les limites.

La vérification intégrée n'a pas pour rôle de se prononcer sur l'efficacité des programmes, ni de juger les décisions politiques ou celles des administrateurs. Le praticien de la vérification intégrée n'essaie pas de se substituer après coup au monde politique ou au management. Au contraire, il cherche à se convaincre que les décideurs ont reçu tout l'appui nécessaire, en mécanismes de contrôle et en moyens d'information, pour s'acquitter de leurs obligations.

La vérification intégrée se penche sur la fiabilité de l'information mise au service de la gestion pour évaluer l'efficacité des programmes et des activités. Les questions que se pose le vérificateur à l'égard de l'efficacité se résument à ceci:

- l'information fournie est-elle adéquate?
- de quelle façon sert-elle au processus de prise de décisions?

La vérification intégrée n'est pas la solution-miracle aux problèmes d'une organisation. Le praticien de la vérification vise à émettre une opinion sur le fonctionnement des systèmes et des contrôles. Le cas échéant, il recommande des améliorations. Ces recommandations sont de nature générale et indiquent l'objectif à atteindre, mais ne précisent pas les modalités qui, elles, sont du ressort du gestionnaire.

Qu'on retienne surtout que c'est le gestionnaire et non le vérificateur à qui il appartient de concevoir la machine, de la mettre en place et de la contrôler.

La vérification intégrée au Québec

Est-ce faisable au Québec? Est-ce que nous pouvons nous lancer dans l'aventure de la vérification intégrée? Après avoir vécu l'expérience ailleurs, je retourne la question et je dis que nous ne pouvons pas nous payer le luxe de ne pas l'avoir. S'il y a de l'aventure quelque part, c'est plutôt dans le fait d'administrer sans rendre compte de sa performance. . .

Conclusion

Grâce à la vérification intégrée, gestionnaire et vérificateur vont au-devant des attentes nouvelles du citoyen et contribuable. Celui-ci veut savoir s'il en a suffisamment pour son argent. La vérification intégrée scrute les rapports de la gestion bien au-delà de la précision comptable et du respect des normes. Il faut maintenant que la gestion fasse la preuve de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. L'Assemblée nationale et le public qui paie la note seront ainsi tenus informés sur ces aspects très importants de la gestion moderne des fonds publics.

La vérification intégrée n'innove pas du côté de l'attestation financière et de la conformité. Seule l'optimisation des ressources est la partie vraiment nouvelle.

La vérification sous l'angle de l'optimisation des ressources met davantage l'accent sur les problèmes de gestion, dans une optique d'amélioration des pratiques. L'effet incitatif à en attendre « *est d'autant plus utile dans le secteur public que ce dernier ne bénéficie pas de la dynamique de la recherche du profit. De plus, les mesures de la performance sont tellement spécifiques à chaque activité de l'administration publique qu'on pourrait souvent ne pas se rendre compte de l'absence ou de la présentation incomplète de la mesure et de son compte rendu* ». (Rapport annuel 1984, p. 10).

La vérification intégrée est, à mon avis, un pas en avant vers des rapports de vérification plus utiles et plus éloquents.

Les enjeux du système de négociation pour l'administrateur public

Problématique posée

Quelle place occupe l'administrateur public dans tout le processus de négociation? Quel est son rôle? Intervient-il dans la démarche et sous quelles formes? Y a-t-il des mécanismes prévus lui permettant de se faire entendre?

Si le projet de réforme du système de négociation actuellement à l'étude se concrétise, quels changements cela implique-t-il quant au rôle de l'administrateur public dans le processus de négociation?

Ce dernier, les parties syndicales, les partenaires patronaux et l'État trouveront-ils leur compte?

Animateur: **Maurice PATRY**
Professeur à l'ENAP

Personnes-ressources: **Richard DROUIN**
Avocat et
négociateur patronal

Robert GAULIN
Ex-président
de la Centrale de
l'enseignement du Québec

Réal de GUIRE
Président
de la Fédération québécoise
des directeurs d'écoles

Georges-Noël FORTIN
Directeur au Conseil
du trésor

Compte rendu de la discussion en atelier

M. Fortin estime que tant dans le réseau des Affaires sociales que dans celui de l'Éducation ou de la fonction publique proprement dite, les administrateurs locaux deviennent progressivement moins impliqués au fur et à mesure de l'évolution d'une négociation. Ils sont alors plus informés que consultés. Cette centralisation est le résultat d'un effort visant à fournir à la population des services égaux.

Aujourd'hui, la volonté gouvernementale est de remettre progressivement la négociation et les relations de travail à ceux qui les vivent, c'est-à-dire aux institutions locales. La loi actuelle sur la Fonction publique constitue une première étape en ce sens. Il y aura par la suite une deuxième étape qui permettra d'aller plus loin.

M. Gaulin débute sa présentation en mentionnant qu'il désirait livrer des considérations sur des sujets autres que le rôle des administrateurs publics.

Selon lui, la caractéristique principale des négociations est que « *toujours tout est la faute du régime* ». C'est pourquoi le Gouvernement s'engage à modifier le régime pour ensuite adopter une loi « *à la vapeur* », en fin de session, sans qu'il y ait eu de débats entre les parties syndicales et patronales.

En effet, dans le nouveau projet de loi, le Gouvernement confie au négociateur patronal, le Conseil du trésor, le rôle de définir les règles du jeu. Il aurait été préférable de faire l'analyse des causes, des problèmes, des négociations passées et d'en faire un débat.

La CEQ, quant à elle, a relevé quatre problèmes majeurs:

— *La négociation salariale*
En vue de réduire les écarts appréciables entre les demandes et les offres, il faudrait mettre sur pied un organisme *crédible*, sous la responsabilité du Ministre du Travail, chargé d'effectuer des études sur différents critères de comparaison. Cependant, cet organisme ne devrait pas être un « *institut gouvernemental chargé de finaliser la thèse du gouvernement* ».

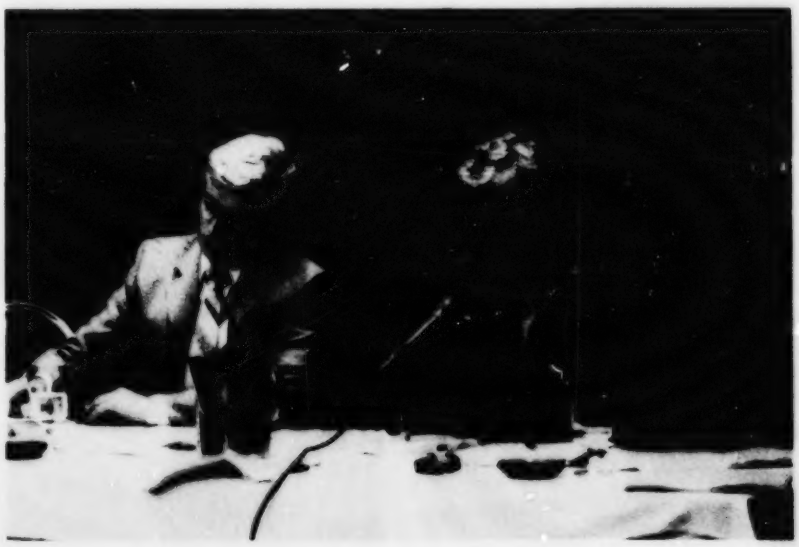
— *La médiation*
Il faut un mécanisme de conciliation ou de médiation, qui permette de ne pas passer directement de la table de négociation au rapport de forces. Cela existerait d'ailleurs dans tous les systèmes de relations de travail.

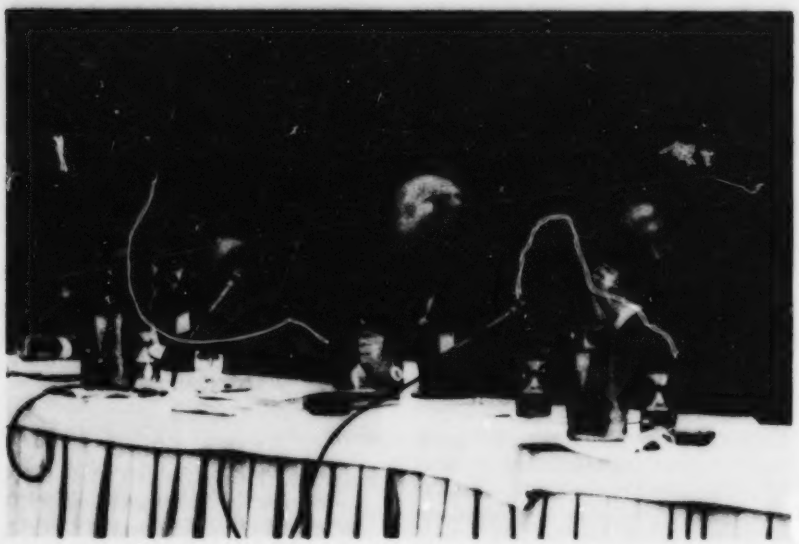
— *L'exercice de la grève*
Il y a eu erreur, du côté syndical, en exploitant une certaine peur appréhendée, particulièrement dans le secteur de la santé. « *Le droit de grève peut être remis en cause* ».

— *La décentralisation*
Certaines matières pourraient être décentralisées d'un commun accord: il s'agit que les parties en discutent.

Pour ces raisons, le projet de loi est rejeté unanimement par toutes les organisations syndicales.

Pour sa part, M. Drouin mentionne tout d'abord qu'il ne s'est pas préparé à répondre à M. Gaulin, mais plutôt à la question de cet atelier « *quelle place occupe l'administrateur public dans tout le processus de négociation?* ».





Selon M. Drouin, le processus de négociation continuera à être centralisé. En effet, toutes les formes de décentralisation demeureront factices parce qu'il n'y a que deux pouvoirs: le syndicat et le patronat, c'est-à-dire le gouvernement.

Quant à la place de l'administrateur public dans ce processus, elle résulte de la très grande évolution du rôle des « *boîtes* » de ressources humaines, tant dans le secteur privé que public. Le développement généralisé des unités administratives oeuvrant en ressources humaines a eu pour effet de « *balkaniser* » cette fonction par rapport aux fonctions opérationnelles des organisations. L'administrateur n'a donc plus sa place dans les relations de travail.

De plus, l'application des conventions collectives n'est pas l'apanage de ceux qui négocient. C'est pourquoi il faut intégrer les administrateurs opérationnels dans des processus de consultation et d'application dans la « *quotidienneté* », d'autant plus que les textes actuels de conventions collectives empêchent souvent les organisations de fonctionner normalement.

M. de Guire est le seul, parmi les personnes-ressources, à appliquer une convention collective. Cela lui fait voir les choses sous un angle différent.

Ainsi, il considère qu'il faut faire place à la concertation. Un équilibre doit s'établir entre les deux droits que sont celui à l'éducation pour les élèves et celui à la négociation pour les enseignants.

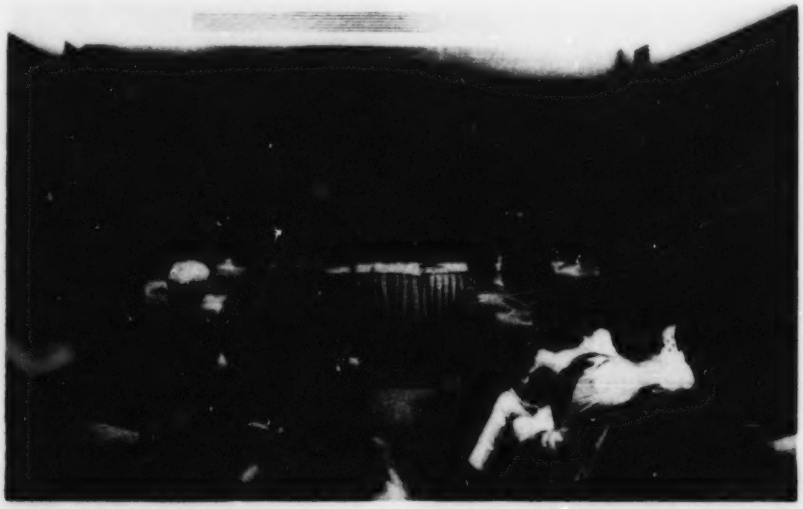
Par ailleurs, les négociations ne devraient pas se dérouler simultanément dans les différents secteurs. Cela conduirait à « *dédramatiser* » la situation et à permettre aux administrateurs de jouer un rôle.

Dans le contexte actuel, il n'y a pas de mécanisme permettant aux administrateurs de se faire entendre. Ils se contentent donc de « *participer au portrait de famille* », pendant que les enjeux se passent au « *mont Hilton* » (référence à l'hôtel où se sont déroulées les négociations).

Selon M. de Guire, le degré de la centralisation actuelle est tel qu'on « *ne peut décentraliser sans tout jeter par dessus bord* ». Une décentralisation au niveau local permettrait cependant un rapprochement qu'il estime nécessaire.

Il ressort des discussions de cet atelier qu'il y a un certain consensus chez les participants quant à l'absence de l'administrateur public dans le processus de négociation. L'unanimité est cependant beaucoup moins grande quant aux modifications à apporter au régime de négociation actuel entre les participants.

Par ailleurs, l'atelier aura permis de réunir environ 120 personnes; ce qui témoigne bien du degré d'intérêt suscité.



La sécurité d'emploi, outil ou contrainte?

Problématique posée

Cet atelier met en présence des tenants et des opposants à la sécurité d'emploi dans le secteur public et para-public. Le débat prend l'aspect d'une commission parlementaire où les panélistes ont à se prononcer sur un projet de loi, fictif bien entendu, abolissant la sécurité d'emploi. En tout temps, les participants de la salle peuvent intervenir dans le débat.

Le tout se termine par un vote: les participants à cet atelier se transformant en membres de l'Assemblée nationale pour la durée du vote seulement... (enfin nous l'espérons)

Animateur: **Louis BORGEAT**
Professeur à l'ENAP

Personnes-ressources: **POUR LE PROJET DE LOI**

Jacques BEC
Directeur de la planification et du développement, ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie

André AUDY
Vice-président de CGR

Lucy WELLS
Agente de recherche, ministère des Communications

CONTRE LE PROJET DE LOI

Pierre DUMAS
Professeur à l'ENAP

Jean-Louis HARGUINDEGUY
Président du syndicat des fonctionnaires

Denise LEBLANC-BANTEY
Députée des Îles-de-la-Madeleine et présidente du R.D.I.

Préambule soumis aux participants de cet atelier

Le contexte économique actuel a fait en sorte que les préoccupations de sécurité d'emploi n'ont rarement connu une telle acuité. En effet, non seulement les fermetures totales ou partielles d'établissements, le déménagement d'entreprises vers l'extérieur du Québec et le haut taux de chômage ont récemment eu et ont encore des répercussions marquées sur les relations de travail dans le secteur privé, mais les secteurs public et para-public ont aussi vu naître une série de préoccupations particulières, consécutives à des coupures budgétaires et à une certaine rationalisation des dépenses publiques. L'effet d'un tel contexte est que le dilemme fondamental des relations de travail (efficacité versus sécurité) s'est récemment exprimé chez-nous d'une façon particulièrement aigüe.

Source d'émotions et de réactions vives de la part des intéressés, les problèmes attachés à la sécurité d'emploi ont vite fait de déborder le cadre de la convention collective ou de l'entente particulière quant à l'établissement des conditions de travail au niveau des partenaires ou des antagonistes sociaux. En effet, dans cette recherche pour une plus grande sécurité d'emploi, les salariés et leurs syndicats ont eu chez-nous le réflexe « *naturel* » de se tourner vers l'État pour qu'il fasse sa part afin de trouver une solution. C'est là qu'on voit naître dans l'optique des relations de travail, une série de demandes particulières de la part des divers acteurs sociaux, évidemment chacun avec des raisons différentes.

Dans un monde où le phénomène du travail occupe encore une place primordiale, certains diront que cette recherche presqu'instinctive de sécurité est tout à fait normale.

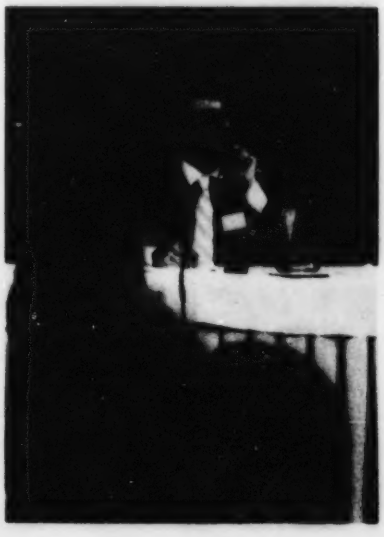
Ce faisant, se sont-ils demandé si, dans notre système économique on peut assurer ou même assumer une sécurité d'emploi pleine et entière à un groupe de citoyens donné, au détriment de tel autre groupe.

Des études ont démontré qu'actuellement on évalue le coût de la sécurité d'emploi à $100,000,000[1] annuellement dans les secteurs public et parapublic et ce n'est qu'un minimum.

Aussi, on a ca'culé la valeur actuarielle de la sécurité d'emploi à 4% du salaire de l'employé. Évidemment la valeur réelle de la sécurité d'emploi, c'est-à-dire le prix que l'employé moyen serait prêt à payer pour l'obtenir est beaucoup plus élevé que cette valeur actuarielle. Ainsi, l'avantage que l'employé attache à sa sécurité d'emploi est de deux à quatre fois plus élevée que sa valeur actuarielle selon certains économistes.

La sécurité d'emploi vient donc agrandir l'écart de rémunération entre les employé(e)s des secteurs public et parapublic et ceux du secteur privé.

Enfin, l'analyse économique a prouvé que le problème fondamental du secteur public et parapublic en est un d'incitation. En effet, les employés(e) de l'État avec leur sécurité d'emploi absolue et leurs garanties syndicales ne ressentent aucune incitation directe à améliorer leur rendement et à offrir aux administrés un service de meilleure qualité.



Projet de loi 007
(Simulé)

Loi abolissant
la sécurité d'emploi dans les secteurs de la fonction publique, de l'éducation et des affaires sociales

Article I Le présent projet de loi s'applique aux personnes nommées en vertu de la loi sur la fonction publique et à celles régies par les différentes conventions collectives des secteurs de l'éducation et des affaires sociales.

Article II L'article 20 de la loi sur la fonction publique est modifié et remplacé par le suivant:

« un fonctionnaire qui a acquis le statut de permanent peut être congédié pour manque de travail sans autre procédure ni formalité que celle d'un avis écrit préalable de 15 jours »

Article III Les articles des conventions collectives décrétées par le gouvernement et relatifs à la sécurité d'emploi des employés des secteurs de l'éducation et des affaires sociales, sont considérés comme nuls et non avenus et ce à compter de l'adoption du présent projet de loi.

Considérant le coût excessif de la sécurité d'emploi dans les secteurs public et para-public,

considérant la discrimination qu'engendre la sécurité d'emploi par rapport aux autres groupes de la société,

considérant les effets négatifs de la sécurité d'emploi sur le rendement des employés des secteurs public et parapublic:

Le Parlement décrète le présent projet de loi.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Projet de loi 007 (simulé) soumis aux participants de cet atelier.

Loi abolissant la sécurité d'emploi dans les secteurs de la fonction publique, de l'éducation et des affaires sociales 1985 — Chapitre 600

Enregistrement du vote

POUR LE PROJET DE LOI_____

CONTRE LE PROJET DE LOI_____

ATTENDU le coût excessif de la sécurité d'emploi dans les secteurs public et parapublic

Attendu la discrimination causée par la sécurité d'emploi chez certains groupes de la société

Attendu les effets négatifs de la sécurité d'emploi sur le rendement des employés des secteurs public et parapublic

LE PARLEMENT DÉCRÈTE LE PRÉSENT PROJET DE LOI.

Compte rendu de la discussion en atelier

Cet atelier a permis de poser les éléments principaux en vue d'évaluer si la sécurité d'emploi constitue un outil ou une contrainte. Les personnes-ressources étaient invitées à prendre position sur un projet de loi factice abolissant la sécurité-d'emploi dans le secteur public.

Le titre, sinon la raison d'être de l'atelier, a été mis en cause par plusieurs intervenants. En effet, selon certains d'entre eux, la question de la sécurité d'emploi constitue en soi un faux problème. Le vrai problème réside plutôt dans le mode de gestion de la fonction publique. Un certain consensus a cependant permis d'établir que la recherche de la sécurité d'emploi reste une constante de l'activité humaine. Il s'agit d'un objectif important, légitime, voire un besoin primaire. Cependant, le consensus s'arrête là, surtout lorsqu'il est question de juger des bienfaits ou des conséquences néfastes qui résultent de la sécurité d'emploi chez les employés du gouvernement, principalement sur le plan de la motivation et de la productivité.

Pour les tenants de l'abolition de la sécurité d'emploi, des changements s'imposent dans les fonctions publique et parapublique, particulièrement en raison des contraintes budgétaires actuelles du gouvernement du Québec et de la transformation des mentalités qui s'opère dans la société québécoise. C'est ainsi que d'après M. Jean-Marc Boily, la sécurité d'emploi est une chose que l'on bâtit soi-même.

Utilisant la théorie des systèmes, Lucy Wells a brossé pour sa part un tableau des fondements théoriques et pratiques qui expliquent le comportement des différents acteurs concernés par la sécurité d'emploi. Elle divise les acteurs en cinq catégories: les employés, les syndicats, l'État, les gestionnaires et enfin la société.

D'après Lucy Wells, si pour les employés la sécurité d'emploi est un frein à la motivation et à la productivité, en ce qui concerne les syndicats elle leur concède qu'il est légitime qu'ils se battent pour l'acquérir ou la conserver. La sécurité d'emploi serait un actif pour l'État mais à la seule condition que son acquisition ou son maintien corresponde à une période de croissance. Quant aux gestionnaires, ce sont eux qui ont pour tâche de gérer cette sécurité d'emploi. Enfin, la société est également composée du secteur privé, où cette sécurité d'emploi est presque inexistante, et de laissés pour compte pour qui la recherche d'un travail prime avant tout.

Elle estime par ailleurs qu'en période de décroissance, la sécurité d'emploi constitue une contrainte. Ainsi elle pose la question relative à la marge de manoeuvre de l'État dans certaines situations, notamment dans le cas de l'abolition d'un ministère ou d'un organisme, d'un changement majeur d'orientation, d'une innovation technologique ou dans le cas d'une diminution du déficit.

Elle propose également un amendement à l'article II au projet de loi:

« un fonctionnaire qui a acquis le statut de permanent peut être congédié pour manque de travail dans le ministère ou l'organisme qui l'emploie sans autre formalité que celle d'un avis écrit préalable de quinze jours »

Jacques Bec, de son côté, se demande si la sécurité d'emploi est un droit divin, autrement dit, d'où vient le privilège de celle-ci? Il estime que ce phénomène n'est pas universel et qu'il n'existe pas de raison d'État la justifiant. D'ailleurs, soutient-il, il y a tellement de statuts différents au sein de la fonction publique que pour bon nombre d'employés de l'État, la sécurité d'emploi est déjà un mythe. Seul le contexte historique a donné cette chance à certains fonctionnaires, mais il s'est modifié considérablement aujourd'hui.

Pour les tenants du maintien de la sécurité d'emploi, les arguments utilisés sont plus diversifiés. En effet, pour Denyse Leblanc-Bantey, productivité et rentabilité sont des mots à la mode et elle s'interroge sur la place que tiennent dans notre système les concepts d'équité et de justice. Elle estime très important de rechercher la sécurité d'emploi, et si en période de décroissance, on abolit certains services, voire certains organismes, d'autres sont créés.

Madame Leblanc Bantey se demande si on ne devrait pas plutôt intituler cet atelier « *comment faciliter la tâche des gestionnaires* ». Elle est d'avis qu'il faudrait surtout rechercher des réponses du côté de la « *déresponsabilisation* » des gestionnaires. Elle se déclare par ailleurs ouverte à la remise en question de la sécurité d'emploi de la haute fonction publique au profit d'une approche contractuelle.

De son côté, Jean-Louis Harguindeguy déclare qu'il faudrait discuter du mode de gestion en vigueur plutôt que d'argumenter pour ou contre la sécurité d'emploi. Après avoir rappelé que la Sécurité d'emploi avait avant tout visé à protéger la fonction publique contre « *la politique* », il signale entre autres choses que la présence d'un nombre très élevé d'occasionnels, 30% dans certains ministères, n'a pas donné pour autant de meilleurs résultats. En effet, les coûts de formation étant très élevés, il faudrait plutôt penser au recyclage des individus déjà en poste.

Il rappelle par ailleurs qu'il a déjà proposé une clause de mise à pied. D'après M. Harguindeguy, le problème réside dans la mauvaise utilisation du personnel et dans le cloisonnement des ministères. Comment d'ailleurs expliquer que le gouvernement emploie autant d'occasionnels alors que souvent des employés permanents sont mis à pied?

Enfin, Pierre Dumas se prononce également pour la sécurité d'emploi et affirme que c'est la culture de la gestion des conventions collectives qui est en cause. Il estime d'autre part que trois éléments fondamentaux n'existent pas dans la fonction publique. Ils tiennent en peu de mots: simplification, efficacité, fun. Par ailleurs, il existe deux styles de gestion, donc deux types de gestionnaires, indépendamment de la question de la sécurité d'emploi: les dynamiseurs et les sécateurs. Ces derniers sont évidemment en plus grand nombre. Il estime que si d'une part il faudrait rétablir le droit au congédiement, d'autre part, il est nécessaire d'amener un changement des attitudes des gestionnaires.

La période d'échange qui a suivi la présentation des prises de position des personnes-ressources a permis de dégager que le commun dénominateur de ces analyses est la perception d'un manque de motivation de la part des employés du secteur public. Il existe cependant un désaccord profond sur les moyens à prendre pour remonter la pente car certains n'envisagent cette question qu'en termes de réformes des structures et de l'ensemble règlementaire et d'autres favorisent plutôt un changement de mentalités.

Après cette période de discussion, les participants à cet atelier ont procédé à main levée sur le projet de loi. Le projet de loi fut battu par 33 voix contre 25.

Dans l'ensemble, les participants ont semblé apprécier la formule utilisée, soit le vote sur un projet de loi, qui semble plus dynamique qu'une seule période d'échanges entre les personnes-ressources et les participants.

La marge de manoeuvre de l'administrateur du secteur public...

...par rapport à celle de l'administrateur du secteur privé

Problématique posée

On croit généralement que le gestionnaire du secteur privé a plus de marge de manoeuvre que son vis-à-vis du secteur public. Le premier semble bénéficier de beaucoup plus de latitude que le second. Ce dernier est très souvent aux prises avec une structure de fonctionnement très lourde, et il doit aussi tenir compte des changements d'orientation politique. Son environnement est très différent de celui de son collègue du privé.

Compte tenu de ces contraintes, peut-on penser alors que l'administrateur public doit déployer plus d'imagination que celui du secteur privé pour arriver aux même résultats? Contrairement à ce qui est véhiculé, l'administrateur public serait-il plus facilement exportable d'un secteur à l'autre? Peut-on prétendre qu'il en est de même pour l'administrateur du secteur privé? L'atteinte des résultats, la productivité de ces deux types d'administrateurs est-elle comparable?

Animateur:
Lucien BOIVIN
Président ADENAP
région Chicoutimi

Personnes-ressources:
Roland ARPIN
Secrétaire du Conseil du Trésor

Monique BÉGIN
Présidente, Association des cadres supérieurs

Jean-Louis CHOLLET
Vice-président, Rolland Inc.

Denis de BELLEVAL
Président, Directeur général, Port Canada (Ottawa)

Richard DUFOUR
Secrétaire général associé, Relations avec les citoyens

Jocelyn JACQUES
Directeur général de l'ENAP

Michel LALONDE
Directeur, Hôpital général d'Hawkesbury.

Compte rendu de la discussion en atelier

M. Roland Arpin indique que la marge de manoeuvre dépend en large partie des objectifs personnels que se fixe l'administrateur public ou privé. La distinction fondamentale entre l'administrateur public et privé est liée à la finalité: alors que le premier a comme objectif d'améliorer la productivité de l'organisation, le second se préoccupe davantage de la satisfaction de la clientèle. Toutefois selon M. Arpin, le changement de mentalité de l'administration publique ainsi que l'esprit législatif actuel (notamment la constitution de tribunaux administratifs) contribuent largement à l'amélioration de la qualité du service public.

Pour sa part, Mme Monique Bégin note un rapprochement entre le secteur public et le secteur privé notamment sur le plan de la préoccupation du rôle social, de la recherche de l'efficience et de la réduction des coûts. Elle indique toutefois des différences notables quant aux critères de performance. Ainsi, les objectifs poursuivis par l'organisation semblent mieux identifiés dans le secteur privé que dans le secteur public. De même les notions de délégation et de décentralisation dans le secteur privé sont plus près de l'action. Dans le secteur public la marge de manoeuvre est largement conditionnée par les lois, règlements et directives. La clientèle constitue un autre facteur important pour évaluer la marge de manoeuvre de l'administrateur. Ce facteur selon Mme Bégin joue toutefois ici en faveur de l'administrateur public. Étant donné que sa clientèle est captive, l'administrateur public dispose ainsi d'une plus grande marge de manoeuvre que l'administrateur privé qui lui doit faire face à une concurrence beaucoup plus élevée.

L'évaluation et la rémunération des gestionnaires constituent un autre point de différenciation important. L'évaluation de l'administrateur privé est étroitement liée à l'atteinte des objectifs. La rémunération est donc au mérite. Dans le secteur privé il y a aussi une plus grande marge de manoeuvre dans le choix du personnel. Par ailleurs, l'imprécision des mandats de l'administrateur

public rend l'évaluation plus difficile. La rémunération au mérite est ainsi plus difficilement applicable. En conclusion, Mme Bégin indique que l'application de l'imputabilité, l'accroissement des responsabilités ainsi que les besoins évolutifs de la société devraient susciter une revalorisation de l'administration publique.

M. Jean Louis Chollet fait état de trois éléments pertinents pour comparer l'administrateur public et l'administrateur privé: la planification stratégique, la gestion des ressources humaines et la satisfaction de la clientèle. Sur le plan de la planification stratégique, le mandat et les objectifs de l'administrateur privé sont définis en termes financiers. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, l'administrateur privé a la responsabilité première d'obtenir le meilleur rendement possible. M. Chollet note enfin que le plus grand défi de l'administrateur privé est de satisfaire les besoins de la clientèle, ce qui exige une délégation de la prise de décision.

M. Denis de Belleval indique pour sa part que l'administrateur privé bénéficie davantage de souplesse sur le plan de l'organisation interne, de la vérification de l'atteinte des objectifs, de la rémunération au mérite et de l'adaptation de l'organisation en fonction des besoins de la clientèle. Par ailleurs, l'administrateur public bénéficie d'une plus grande mobilité d'emploi, ce qui lui permet d'acquérir des expériences très diversifiées. Il faut toutefois noter que tant l'administrateur privé que public doivent tenir compte d'un système fortement bureaucratisé, de la syndicalisation du personnel et surtout de la satisfaction de la clientèle, ce qui réduisent largement leur marge de manoeuvre.

M. Richard Dufour entérine pour une bonne part les propos des autres membres du panel. Il affirme que la marge de manoeuvre tant de l'administrateur public que privé est essentiellement liée aux objectifs personnels poursuivis.

Les principales questions posées par les participants de l'atelier concernaient différents moyens à prendre pour augmenter la marge de manoeuvre de l'administrateur public. Par exemple, le fait de retourner à l'organisation les profits retirés par la saine gestion d'un administrateur public pourrait concourir davantage à développer la marge de manoeuvre. Une meilleure prise de conscience sur le mandat à exécuter pourrait également mieux développer le sentiment d'appartenance de l'administrateur public à son organisation. Les personnes-ressources sont également d'avis que la valorisation des tâches, l'imputabilité et la rémunération au mérite constituent des variables importantes pour augmenter la marge de manoeuvre de l'administrateur public.

M. Jocelyn Jacques fait part de similitudes entre les deux secteurs d'administration: d'une part la marge de manoeuvre dépend étroitement de l'attitude personnelle de l'administrateur et d'autre part la satisfaction de la clientèle incite une constante réévaluation des objectifs poursuivis. Par ailleurs, les différences tiennent à l'envergure des organismes publics et à la complexité

de leur fonctionnement. La motivation constitue un facteur important de différenciation. En effet, elle est beaucoup plus directe chez l'administrateur privé. Néanmoins, l'administrateur public ou privé doit définir lui-même sa marge de manoeuvre.

M. Michel Lalonde nous relate une expérience fort enrichissante qui témoigne d'une grande marge de manoeuvre d'un administrateur privé. En tant que consultant dans une firme privée, il a été appelé à gérer un hôpital public en Ontario. Le mandat qui lui a été confié était de réduire un déficit de plus de un million de dollars et d'assainir la gestion de l'entreprise. M. Lalonde conclut de son expérience que la marge de manoeuvre de l'administrateur privé dépend du degré de centralisation de la prise de décision, du niveau incitatif organisationnel et personnel et des conséquences des actes effectués.

Exposé de
Madame Monique L. Bégin,
Présidente de l'Association
des cadres supérieurs
du Gouvernement du Québec

Je voudrais d'abord vous livrer une réflexion très générale et qui servira en même temps de prémisse à ce court exposé. Des rapprochements se font de plus en plus sentir entre le secteur privé et le secteur public tant sur le rôle social que chacun doit jouer que sur l'efficience de nos administrations respectives puisque tous les deux nous cherchons à administrer au moindre coût.

Il s'agit là d'une évolution de la société puisque l'entreprise privée prend de plus en plus conscience du rôle social qu'elle doit jouer et de l'impact des décisions qu'elle prend sur l'environnement et la population alors que l'entreprise publique, de son côté, porte de plus en plus attention au coût des services qu'elle livre. Cependant, un objectif nous est commun à toutes les deux et c'est le degré de satisfaction de nos clientèles.

Je poserais également une autre prémisse avant d'entrer dans le vif du sujet qui nous amène ici ce matin et c'est la taille de nos entreprises.

Je suis profondément convaincue que la marge de manoeuvre des cadres et des hauts dirigeants d'un organisme est directement reliée à la taille de l'entreprise et à la clarté des mandats qui sont donnés à ses dirigeants.

La clarté des objectifs
à atteindre

Peu importe le type d'organisme auquel on appartient, qu'il soit privé ou public, une des réalités fondamentales qui définit la marge de manoeuvre est la clarté des objectifs à atteindre.

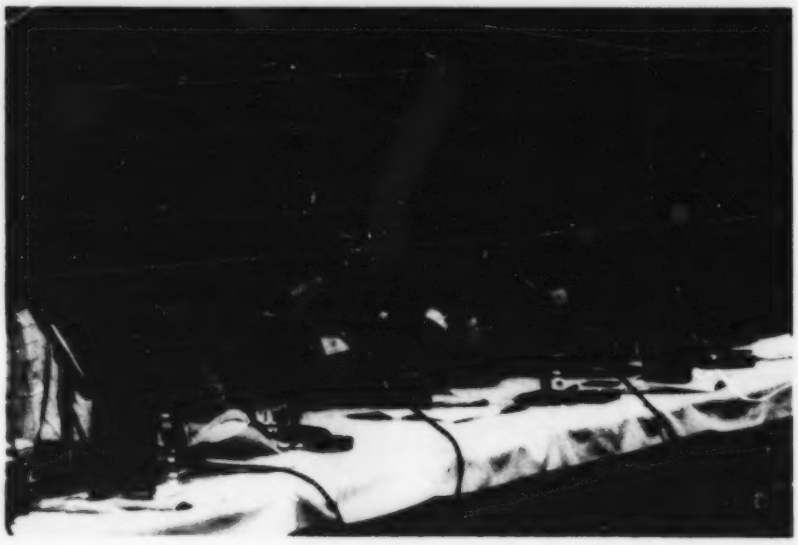
Si la notion de profit est fondamentale et très claire dans le secteur privé, celle d'une productivité accrue, de l'efficacité et de l'efficience sont également des préoccupations des cadres des deux secteurs. Dans l'administration publique nous devrons, dans les années à venir, pour atteindre cette qualité de la productivité que nous recherchons tant, travailler à clarifier les mandats que nous confions à nos subalternes et à nos collègues.

Dans le secteur privé, bien que le profit soit en soi un objectif très clair, les compagnies doivent maintenant avoir des préoccupations plus sociales comme la qualité environnementale, les impacts écologiques, les impacts sociologiques, etc. Leur marge de manoeuvre s'en trouvera d'autant plus réduite puisqu'ils devront à leur tour trouver un juste équilibre entre des profits acceptables et des impacts sociaux tolérables pour la population. Quant à nous, dans cette poursuite de recherche d'objectifs clairs, nous ne pourrons pas faire fi des enjeux politiques, de la recherche de l'équité pour la population et de la rationalisation des ressources humaines, financières et matérielles.

La délégation et
la décentralisation

Un des éléments importants qui fait également en sorte que l'on a ou non une marge de manoeuvre et que l'on a ou non du pouvoir c'est que la délégation de la prise de décision doit descendre le plus près possible de l'action. Pour ma part, je crois que ce principe vaut dans les deux secteurs d'activité à savoir publique et privée.

La marge de manoeuvre dans les règles de gestion des ressources humaines, matérielles et financières est en développement continuel et constitue un élément fondamental du renouveau d'une administration. On sait que dans le secteur privé les systèmes de



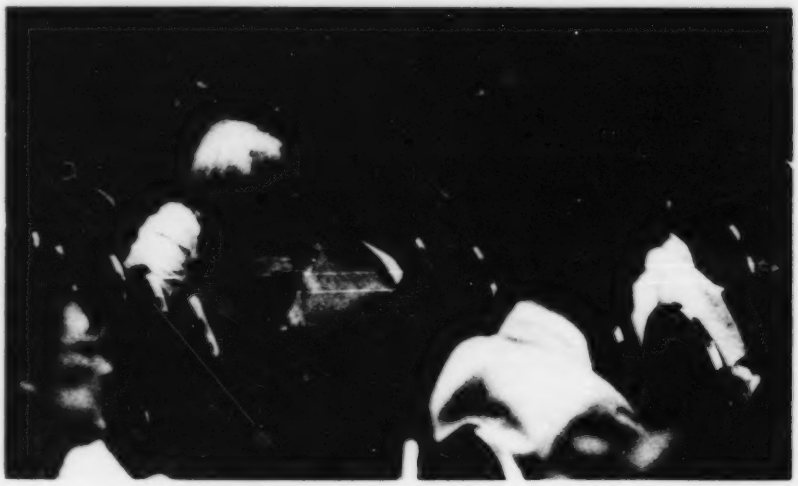
rémunération sont mieux adaptés pour reconnaître et récompenser ceux qui ont utilisé à juste escient la marge de manoeuvre qu'on leur a confiée. Dans le secteur public nous vivons dans un contexte où avant d'utiliser nos marges de manoeuvre nous devons d'abord respecter les lois, les réglementations et les conventions collectives. De plus notre action est souvent encadrée par des politiques, des directives, des cadres de référence et des guides. On pourrait sans doute dire que tout cela devient une entrave à notre liberté d'action mais j'oserais prétendre que cela devient plutôt une prémisse à notre liberté d'action. On devra s'habituer dans l'avenir à utiliser les marges de manoeuvre qui nous sont confiées. On peut d'ailleurs palper dans certains programmes cette volonté manifeste des autorités centrales de donner plus de pouvoir aux administrations sectorielles. Les principes mêmes de la Loi 51 en sont déjà un bel exemple.

La clientèle

Un autre élément qui m'apparaît très important lorsqu'on parle de marge de manoeuvre c'est la clientèle que nous devons desservir.

Dans le secteur privé il existe une forte concurrence, du moins en général, et la clientèle n'est pas captive. Elle peut faire des choix et elle peut rejeter totalement un produit ou un service. Cela réduit en quelque sorte la marge de manoeuvre des cadres de cette entreprise puisqu'ils doivent tenir compte des goûts de la population, des tendances du marché et des modes. Dans le secteur public notre clientèle est captive. Très souvent elle n'a pas d'autre choix que de consommer son bien ou son service venant du gouvernement. Cela peut sembler paradoxal, mais pour nous il s'agit là d'une plus grande marge de manoeuvre dans les décisions que nous prenons et dans les orientations que nous développons.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que cette même population trouve le moyen de s'exprimer à chaque élection et que ce qui restreint notre marge de manoeuvre ce sont les décisions qui ont un caractère politique et qui, quelquefois, sont plus difficiles à marier avec la rationalisation de notre administration.



L'évaluation et la rémunération des cadres

Les autres éléments qui distinguent les deux secteurs à savoir le public et le privé sont l'évaluation et la rémunération.

Tel que je le mentionnais précédemment, dans le secteur privé l'évaluation est plus facile puisque les objectifs sont plus clairs. Cela permet un système de rémunération plus significatif pour récompenser la haute performance et la meilleure atteinte des objectifs. Cela facilite davantage la marge de manoeuvre des dirigeants quant au choix de leur personnel et quant aux moyens à prendre pour s'assurer que, globalement, l'employé a donné satisfaction. Cela n'empêche pas que tout au long de l'année d'évaluation la performance soit inégale. Ce qui importe c'est que globalement l'image soit positive et que l'atteinte des objectifs soit respectée.

Dans le secteur public parfois en raison de l'imprécision des mandats, l'évaluation même est plus difficile et les indicateurs de performance sont plus laborieux à identifier. En conséquence, la rémunération au mérite, bien qu'elle soit acceptée en terme de philosophie chez les cadres supérieurs, trouve toutefois quelques difficultés d'application à cause du peu d'outils pour vraiment l'actualiser.

J'aimerais terminer ce court exposé en vous exprimant notre optimisme face à l'avenir. Depuis quelques années on parle d'imputabilité, on parle de responsabilisation accrue, on parle de besoin évolutif de la société. Toutes ces tendances devraient nous amener inévitablement à une rénovation de l'administration publique qui passera nécessairement par la valorisation des des cadres supérieurs et des gestionnaires de l'état. Nous devrons travailler dans l'avenir à définir des principes réalistes et adaptés à la fonction publique québécoise avant d'échafauder une véritable réforme. On sait qu'une réforme ne se fait pas en un jour, en un mois ou en une année. Il faut en parler, il faut y travailler, il faut faire évoluer les mentalités et dans quelques années nous aurons, je l'espère, cette fonction publique dynamique que nous souhaitons tous et chaque cadre supérieur y aura la marge de manoeuvre inhérente à sa fonction dans une perspective d'ainsi mieux servir la collectivité québécoise.

Doit-on former les élu(e)s?

Problématique posée

Quand les citoyens vont aux urnes afin d'élire leur maire, leur député ou leur commissaire d'école, se préoccupent-ils de savoir si leur candidat(e) a les connaissance et les expériences suffisantes au niveau administratif pour occuper la fonction convoitée?

De façon générale, on serait porté à croire que ces critères sont secondaires dans l'esprit des voteurs. C'en sont d'autres qui prévalent habituellement, tels la personnalité, le discours, l'implication dans le milieu.

Est-il nécessaire alors que les candidat(e)s aux postes de maire, de député ou de commissaire d'école aient des connaissances et de l'expérience au niveau de l'administration publique pour remplir efficacement leurs fonctions?

Si tel est le cas, doit-on former ceux ou celles qui ne possèdent pas le bagage administratif suffisant. Si cela s'avère nécessaire, quelle formation doit-on leur donner?

Les administrateurs publics éprouvent-ils des difficultés à transiger avec les élu(e)s qui ne connaissent pas les rouages, les procédures et les règles de l'administration publique? Cet état de fait ajoute-t-il aux contraintes de l'administrateur public et que suggère-t-il pour y remédier?

Animateur: **Denis JEAN**
Professeur à l'ENAP

Personnes-ressources: **Jean-Claude BERNIER**
Chef de planification et formation,
Chambre des communes

Jean-François BERTRAND
Ministre des Communications

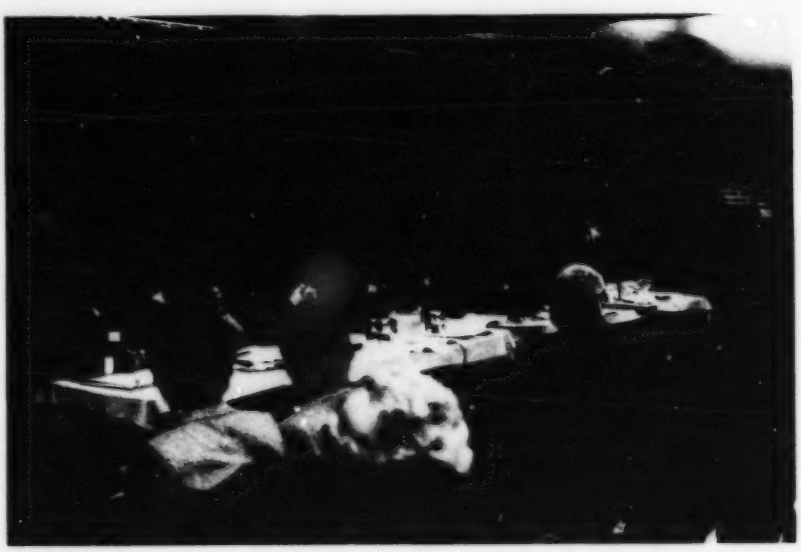
Jean DORÉ
Président du Rassemblement des citoyens de Montréal

Florent GAGNÉ
Sous-ministre adjoint,
Ministère des Affaires municipales

Robert GRAVEL
Professeur à l'ENAP et conseiller municipal

Roger NICOLET
Président de l'Union des municipalités régionales de comté du Québec

Michel PAQUET
Directeur général,
Commission scolaire de Charlesbourg.



Compte rendu de la discussion en atelier

De l'avis de M. Robert J. Gravel, la formation des élus est évidemment nécessaire. Toutefois, lors de la première année du mandat d'un élu, l'accent doit être plutôt mis sur l'information. Quant à la formation elle-même, M. Gravel souligne le manque d'opportunités. Il devrait y avoir une collaboration plus étroite entre les principaux intervenants: (École nationale d'administration publique, Union des municipalités régionales de comté, Union des municipalités du Québec, etc.). Quant à la question d'élire ou non des élus déjà formés, M. Gravel répond que d'autres qualifications sont tout aussi importantes que la formation, telles la capacité d'écoute, le jugement et la disponibilité car les postes électifs, faut-il le rappeler, doivent être ouverts à tous les citoyens et citoyennes.

Pour sa part, M. Jean-Claude Bernier mentionne que l'acte d'apprentissage est individuel. Un questionnaire effectué auprès des nouveaux élus à la Chambre des communes à l'automne 1984 démontrait que les besoins d'information des élus importaient davantage que les besoins de formation. M. Bernier suggère qu'au lendemain d'élections, un comité ad-hoc (genre colloque) soit mis sur pied afin de répondre aux questions des nouveaux élus quant au fonctionnement des institutions politiques qu'ils représentent. Il souligne également l'importance d'élaborer un mode de formation particulier pour chacun des élus.

M. Florent Gagné mentionne que le ministère des Affaires municipales reçoit de nombreuses demandes de la part des élus pour organiser des sessions de formation. A son avis, la formation des élus est nécessaire en vue d'assurer une meilleure gestion de l'administration municipale. Toutefois les nouvelles responsabilités dévolues aux municipalités ces dernières années accroissent le besoin de forma-

tion des élus. M. Gagné souligne que le ministère des Affaires municipales a organisé à ce jour 67 sessions de formation auxquelles plus de 1000 élus ont participé. L'objectif poursuivi par de telles sessions est de rendre l'élu apte à exercer sa fonction politique. Il s'agit donc d'une formation générale de base (rôle des élus, organisation municipale, législation municipale, etc.).

M. Michel Paquet entérine les propos des « *panelistes* » précédents. Il ajoute qu'il faut cependant faire la distinction entre la formation organisationnelle et la formation administrative. La première qui permet d'acquérir des connaissances sur l'organisation, est nécessaire étant donné la complexité des organisations. Il faut toutefois éviter de faire des élus des spécialistes en gestion.

M. Jean Doré se rallie à ses collègues pour affirmer la nécessité de former les élus. La démocratie suppose que tout citoyen, toute citoyenne puisse être élu(e). Toutefois, les élus n'ont pas tous la formation pour assumer leurs tâches. Il importe donc d'améliorer leur formation.

M. Roger Nicolet rappelle qu'au Québec, on retrouve près de cinq mille élu(e)s. Le monde municipal confère la délégation la plus directe des pouvoirs des citoyens. Ainsi, les exigences de la fonction élue municipale nécessitent la formation des élus.

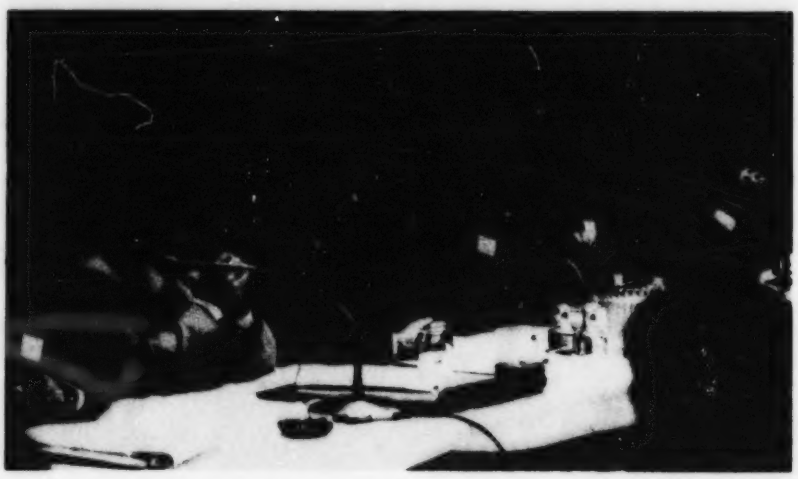
Quand à M. Jean-François Bertrand, il fait la distinction entre la formation des élus avant d'accéder à un poste électif et après leur élection. Il rappelle le principe fondamental de l'accès égal de tous les citoyens et citoyennes aux postes électifs. Il importe donc de combler les besoins d'information et de formation après les élections. Cette tâche incombe au premier chef aux organisations concernées. De l'avis du ministre des communications, la complexité des lois suscite également un besoin de formation de l'électeur.

La première question soulevée lors de la période prévue à cet effet, a trait à qui devrait former les élu(e)s. Plusieurs suggestions ont été formulées par les membres du panel: développer un système d'auto-formation et mettre sur pied un système de parrainage (ancien élu vs nouvel élu).

Plusieurs participants à cet atelier se sont interrogés sur les différentes étapes de la formation des élus. Les membres du panel ont été unanimes à rappeler l'importance d'éviter de faire des élus des administrateurs: ils sont là avant tout pour représenter les intérêts des citoyens et citoyennes. Il importe donc de distinguer clairement la fonction politique de la fonction administrative.

Des membres du panel se sont également interrogés sur l'opportunité et la faisabilité d'assurer l'information et la formation des futurs élus. Pour d'aucun, il serait souhaitable que les élections municipales se déroulent au printemps plutôt qu'en novembre, juste avant l'adoption du budjet municipal.

En conclusion, la question posée en ce qui a trait à la nécessité de former des élu(e)s apparaît très complexe étant donné les différents niveaux politiques. Mais quel que soit le niveau, il apparaît fondamental de départager clairement la fonction administrative qui est du ressort des gestionnaires, de la fonction politique élective. La formation des élus serait peut-être moins nécessaire si on « *décomplexifiait* » davantage l'administration publique.



Grandeur et misère des cabinets politiques

Problématique posée

Les ministres s'adjoignent habituellement un certain nombre de conseillers afin de les seconder dans leurs fonctions. Ces derniers proviennent de différents milieux. Certains ont milité à l'intérieur d'un parti politique et ont ainsi contribué à faire élire le ministre. D'autres sont recrutés parce qu'ils sont spécialistes en telle ou telle matière.

Outre les attributions de direction de cabinet, de relations avec la presse, avec le parti, avec le comté, comment pourrait-on décrire la fonction des membres de cabinets politiques? Quel est leur rôle vis-à-vis le citoyen? Comment font-ils le lien entre le niveau politique et le niveau administratif? Comment les administrateurs publics perçoivent-ils le rôle des membres des cabinets politiques?

La commission spéciale sur la Fonction publique (Commission Bisaillon) s'interrogeait dans son rapport déposé à l'Assemblée nationale en juin 1982, sur l'opportunité d'accorder la permanence dans la Fonction publique au personnel de cabinet après quatre ans d'expérience dans de telles fonctions. Devrait-on privilégier une telle avenue?

Animateur: **Michel BELLAVANCE**
Professeur à l'ENAP

Personnes-ressources: **Jean-Yves DUPÉRÉ**
Administrateur,
Régie des permis
d'alcool du Québec

Lionel LABBÉ
Administrateur,
ex-chef de cabinet

Jean-Claude RIVEST
Député de Jean-Talon

Normand ST-PIERRE
Administrateur,
ex-chef de cabinet.

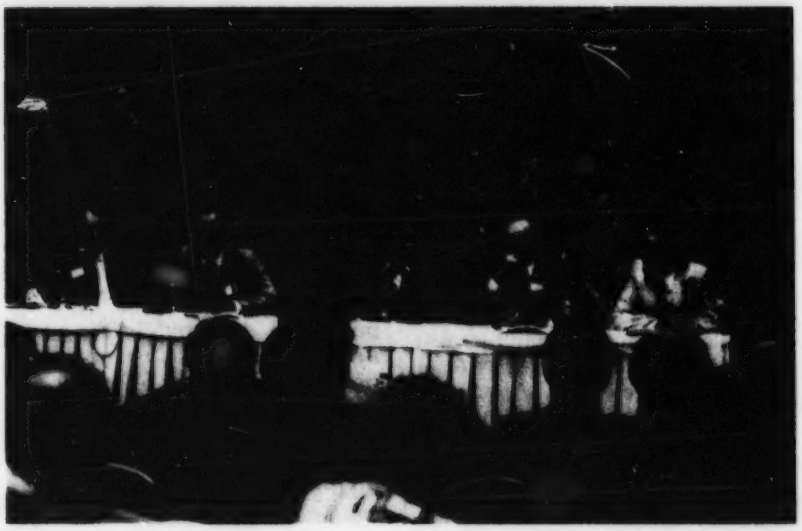
Compte rendu de la discussion en atelier

Le contenu de la discussion a porté d'une part sur un projet de protocole pour les cabinets ministériels et d'autre part sur les rôles et responsabilités dévolus au personnel politique des cabinets. D'entrée de jeu, monsieur Normand St-Pierre a émis le point de vue qu'il souhaiterait parler davantage des « *illusions et réalités de l'attaché politique* » plutôt que de se limiter au thème des « *grandeurs et misères des cabinets politiques* ». Ainsi, au plan de la réalité, il appert que la vie se charge de renseigner rapidement et durement ceux qui occupent la fonction d'attaché politique; car qu'il y ait mauvaise décision, maladresse d'orientation ou inefficacité administrative, ils se sentent immédiatement responsables et c'est bien ainsi.

De l'avis de monsieur St-Pierre, le statut des membres de cabinet est ambigü et seul le ministre a une fonction spécifique dans le système administratif. Toutefois, le leader politique (ministre) doit pouvoir s'appuyer sur la diversité professionnelle, géographique, culturelle et idéologique des membres de son cabinet comme source de renseignements, équilibre nécessaire à ses prises de décision. En contrepartie, les conditions de travail et de vie de ceux et celles qui occupent des fonctions politiques sont difficiles et précaires et ces derniers ne peuvent inscrire ces activités dans un plan de carrière (i.e. intégration dans la Fonction publique).

Le deuxième conférencier, monsieur Lionel Labbé, s'est appuyé sur sa vaste expérience des cabinets ministériels pour affirmer que la formation des cabinets, au moment de la prise du pouvoir par un parti, exige une certaine période d'adaptation et de réajustement entre l'administratif et le politique. Selon lui, un directeur de cabinet par exemple doit veiller à informer constamment le ministre et à assurer le suivi des dossiers sectoriels. Il admet de rechef que le personnel politique de par les exigences de ses fonctions subit des risques et des contraintes au plan de ses conditions de travail.

Monsieur Labbé est conscient qu'il y a un fort roulement de personnel dans les cabinets ministériels et qu'une permanence éventuelle ou effective du personnel de cabinet pourrait être en mesure d'enrayer ce phénomène. De plus, il suggère que certains fonctionnaires puissent faire l'expérience de cabinets pour assurer une certaine stabilité et une meilleure connaissance des dossiers du ministère.



Le député de Jean-Talon, monsieur Jean-Claude Rivest, a pour sa part insisté sur le fait que la problématique contenue dans le projet de protocole d'entente lui semblait bien faite. Il lui apparaît que le personnel politique se caractérise par quatre (4) variables fondamentales, à savoir:

— La nécessité de maintenir son caractère « *staff* »;

— L'obligation de prévoir une période de transition et d'ajustement de sorte que la nature des fonctions évolue dans la pratique. Par ailleurs, la place qu'occupe un cabinet ministériel dépend des personnes en place, du style, de l'évolution des dossiers et des politiques;

— La mesure de l'efficacité d'un gouvernement sera plus administrative et au détriment d'une perte d'influence des cabinets au plan idéologique;

— Les cabinets ministériels doivent mettre l'accent sur leurs relations avec le caucus ministériel au niveau des stratégies parlementaires et de communication.

Monsieur Rivest rappelle le danger pour le personnel politique de se penser propriétaire de l'administration. Le cabinet ministériel a par contre un rôle de surveillance et de respect de normes d'éthiques. Les voies d'avenir pour mieux améliorer la pratique des cabinets ministériels seraient celles d'exercer des rapports intimes avec l'appareil politico-administratif et de maintenir une ligne de communication qui facilite les contacts avec le sous-ministre. Dans les cas de situations conflictuelles avec l'administratif, le bureau du Premier ministre devrait être ainsi de la situation. En somme, s'il devait y avoir un protocole de comportement, le cabinet du Premier ministre devrait prendre la responsabilité de l'écrire et de l'appliquer.

La quatrième personne-ressource, en l'occurrence, monsieur Jean-Yves Dupéré, a averti son auditoire qu'il allait appuyer ses dires particulièrement sur un ouvrage de monsieur Baccigalupo intitulé « *Les grands rouages de la machine administrative québécoise* ».

Au sujet de la possibilité d'accorder la permanence d'emploi à cette catégorie de personnel, monsieur Dupéré note que les confidences qu'il a recueillies ainsi que les analyses effectuées lui font voir que les gens gardent des cabinets de ministres une impression de jeunesse et d'inexpérience. Il y aurait même un manque de crédibilité. Une enquête faite sur la période s'étendant de 1972 à 1979 démontre que 92% du personnel des cabinets avait moins de 40 ans alors que l'administration publique compte des gens de plus de 40 ans dans une proportion frolant les 90%. Il y aurait donc un fossé profond entre ces deux mondes. Quant aux avis et conseils émis à l'endroit du ministre, ce serait fait sur la base d'avis personnels et non vérifiés.

L'école de pensée sur la question d'une permanence à octroyer au personnel de cabinet se partage en deux blocs: une majorité défavorable, voire réfractaire et un groupe minoritaire pragmatique favorable à des accommodements. La proposition est à l'effet qu'une majorité de personnes de cabinet soit choisie dans le personnel de la Fonction publique pour assurer une plus grande compétence et une stabilité. Pour les personnes qui occupent des postes temporaires, il suggère le maintien d'une prime de séparation. Quant à ceux qui ont accumulé plus de quatre années dans un cabinet ministériel, il est proposé de les intégrer dans une banque prioritaire de postes à combler. Idéalement, il faudrait que les membres de cabinet aient le choix entre une prime de séparation ou l'intégration à la Fonction publique.

Globalement les personnes-ressources estiment que le politique doit graduellement céder le pas à l'administratif compte tenu du fait que les grandes questions idéologiques prennent de moins en moins de place et que l'heure est à l'efficacité et non aux tensions entre le politique et l'administratif.

Lors de la période des questions, divers intervenants ont soulevé la question des cabinets ministériels à Ottawa et de l'accroissement de leurs pouvoirs par rapport à la Fonction publique. A cela, certaines personnes-ressources ont répondu que c'était hautement contentieux et que les gens « *from nowhere* » n'étaient pas les bienvenus dans les débats concernant les relations des cabinets et les Sociétés d'état.

Par ailleurs, plusieurs membres de cabinets ministériels ont eu des réactions troublées suite aux propos tenus par les personnes-ressources présentes. Deux interventions provenant d'attachés politiques ayant cumulé plus de quatre années d'ancienneté ont consisté à faire la démonstration de l'utilité des cabinets et de l'importance de leur rôle. Selon eux, il existe une tension créatrice de même qu'une dynamique interne intéressante au sein de l'appareil politico-administratif.

Compte tenu de leur expérience de travail et de leur expertise, les membres de cabinet souhaitent avoir le choix entre une intégration dans la Fonction publique ou une prime de séparation pour ceux et celles qui ont plus de quatre ans de service et qui n'ont pas de sécurité d'emploi.

Projet de protocole sur les cabinets ministériels
(texte de Camille TREMBLAY)

« *Il n'est pas de peu d'importance qu'un prince sache bien choisir ses ministres, car, selon sa prudence, ils seront bons ou mauvais. et l'on peut juger de la cervelle d'un seigneur rien qu'à voir les gens dont il s'entoure. Quand ils sont compétents et fidèles, on peut croire à sa sagesse, puisqu'il a su les reconnaître compétents et les maintenir fidèles; mais s'ils sont le contraire, on peut douter de ce qu'il vaut lui-même, puisque la première erreur qu'il commet réside dans ce choix* » Machiavel, *Le Prince*.

Conscients de l'importance des cabinets ministériels dans notre système politico-administratif, nous vous soumettons pour fins de discussion un projet de protocole délimitant des paramètres de référence quant à la composition des cabinets ministériels, au(x) rôle(s) que devraient jouer leurs membres ainsi qu'à l'environnement dans lequel se situent leurs interventions. Il y est question aussi d'une recommandation sur l'intégration éventuelle des membres de cabinet dans la Fonction publique. L'objectif de ce projet de protocole est d'abord de situer le débat sur la question des cabinets ministériels. Par la suite, enrichi des réflexions suscitées par les participants, le projet sera soumis aux principaux intéressés.

Composition des cabinets ministériels

Le ministre, en accédant à la direction d'un ministère, se voit confier le mandat d'orienter, de gérer, à l'intérieur d'un domaine d'activité donné, des politiques qui, une fois mises en application, auront des implications chez les personnes à qui elles s'adressent. Afin d'être en mesure de donner telle ou telle orientation à ses politiques, le ministre doit d'abord et avant tout être informé des besoins et des aspirations des principaux intéressés, c'est-à-dire les citoyens ou les groupes les représentant.

Pour ce faire, il doit s'entourer de conseillers qui sont capables d'évaluer les comportements de société et si possible, de les prévoir. Ils doivent refléter au ministre, appelons cela le « *climat social* » d'un peuple, c'est-à-dire son degré d'évolution, sa capacité de tolérance, ses aspirations et ses besoins. Les personnes qui forment un cabinet ministériel sont donc, dans la mesure du possible, la représentation même des différents milieux qui composent la société. Ils ne sont surtout pas les représentants d'une classe sociale particulière, d'un groupe de pression ou encore d'une région géographique donnée. La représentation, le reflet qu'ils transmettraient alors à leur ministre seraient partiels et faits au détriment d'une grande partie de la population. Les évaluations, les perspectives que ces conseillers sont alors en mesure de transmettre à leur ministre sont capitales pour une prise de décision politique éclairée.

Le ministre a aussi besoin de conseillers qui sachent établir et maintenir une bonne relation avec les clientèles de son ministère, peu importe leur importance hiérarchique dans la société. Que n'a-t-on vu de décisions politiques ou administratives prises « *sous globe* » entre « *experts* » sans se soucier des besoins réels qui ont suscité de telles prises de position. Le conseiller qui sait entretenir un bon contact avec les requérants ou les groupes les représentant, sent leurs besoins, comprend leurs requêtes. Le ministre a donc, par l'intermédiaire de ce conseiller, un portrait réel et non pas « *éthéré* » de ce que veulent les gens qui font affaire avec son ministère.

Aussi, le conseiller connaît la politique, son histoire, ceux et celles qui l'ont faite. Il est familier avec les programmes des partis en présence, particulièrement avec celui du parti auquel il appartient. La connaissance et l'expérience, si possible, de la politique en général et des programmes des partis politiques en particulier sont des prérequis essentiels pour qui veut exercer efficacement une fonction de conseiller politique. C'est à partir de ces critères que le travail de conseiller au sein d'un cabinet prend toute son importance.

En effet, comment conseiller efficacement le ministre sur telle ou telle stratégie politique à adopter si on n'a pas intégré ce qui s'est fait auparavant dans telle ou telle circonstance et si on n'est pas familier avec les données politiques de l'heure et les réactions prévisibles de l'adversaire dans une situation donnée. Un cabinet apolitique n'existe pas.

Le conseiller représente le ministre dans sa circonscription électorale. Il connaît très bien les gens qui ont élu le ministre et établi avec eux un climat de confiance. Il a une bonne connaissance de la structure sociale, économique, plitique et administrative de la région que représente le ministre. On se réfère à lui pour toutes sortes de raisons, c'est pourquoi il est informé des services qu'offrent l'État, la communauté et est en mesure de guider et d'aider le citoyen qui fait appel à lui. Il jugera aussi de la pertinence des interventions qui lui sont présentées. Pour ce faire, une connaissance des droits des citoyens

par rapport aux politiques gouvernementales, aux programmes spéciaux et aux services qui leur sont offerts, est essentielle.

Le ministre est à la tête d'une organisation imposante, dotée de rouages complexes, qui possède son fonctionnement propre. Les gens qui le composent ont eux aussi un « *modus vivendi* » qui leur est particulier. Le ministre s'adjoint un conseiller qui a vécu au sein de ce type d'organisation ou dans des entreprises similaires (privée, universitaire, parapublique, péripublique) et qui est en mesure de comprendre et surtout de décoder le langage administratif qui y est utilisé et les modes de fonctionnement qui y prévalent. Il n'est pas souhaitable que le conseiller soit un « *expert* » dans les matières traitées par le ministère. C'est là la fonction des conseillers techniques qui peuplent l'organisation. Il est plutôt très avisé de l'ambiance générale du ministère.

Le forum que constitue le Salon des débats à l'Assemblée nationale est le lieu privilégié où se discutent, se concrétisent les orientations politiques d'un gouvernement. Cette enceinte n'est cependant que la partie visible où aboutissent les projets à débattre. L'institution que constitue l'Assemblée nationale a son code de procédure, son fonctionnement propre. Par exemple, un projet de loi présenté par un ministre doit suivre un cheminement donné, prendre telle forme, être discuté devant tel groupe, à un moment déterminé dans le temps. Il en est de même de tout le processus de consultation entourant les commissions parlementaires. Ce ne sont là que quelques exemples de la complexité du processus parlementaire.

Le ministre s'entoure donc d'un conseiller en matière parlementaire; quelqu'un qui sait s'y retrouver dans le labyrinthe juridique, procédurier de l'Assemblée nationale. Ce conseiller est aussi l'interlocuteur privilégié du ministre auprès des représentants des partis politiques sur les questions d'ordre parlementaire. C'est lui qui transige, négocie avec eux les arrangements nécessaires aux travaux parlementaires.

L'image que projette le ministre, la manière dont il fait passer ses messages, sont souvent les deux aspects qui attirent le plus souvent l'attention des gens et surtout des médias. Le ministre s'adjoint donc quelqu'un qui sait « *vendre* » son ministre, que ce soit à la population, ou aux médias. Ce conseiller connaît le monde de l'information, il sait quand faire intervenir son ministre, et aussi trouver les mots pour transmettre tel ou tel type de communication.

Enfin, pour coordonner, diriger les activités de son cabinet, le ministre s'adjoint habituellement un directeur de cabinet. Celui-ci est un peu la personne à tout faire du ministre, son confident, son bras droit, son représentant en toute circonstance et aussi le personnage pivot d'un cabinet, celui de qui dépend sa bonne marche.

Le directeur de cabinet a une bonne connaissance de la politique, il a souvent milité dans le parti et connaît à fond son programme. Il connaît les orientations du gouvernement qu'il sert et sait conseiller son ministre de façon critique. Il est aussi et surtout le coordonnateur du cabinet, celui qui dirige les activités du cabinet, qui sait orienter, diriger et motiver ses conseillers. Pour ce faire, il a déjà coordonné du personnel et/ou il a des aptitudes pour le faire.

L'efficacité du directeur de cabinet dépendra de la relation qu'il entretient avec son ministre et de la motivation qu'il sait entretenir chez ses conseillers.

C'est donc en s'assurant de retrouver à l'intérieur de son cabinet l'ensemble des qualifications précitées que le ministre aura un cabinet équilibré, représentatif, en mesure de l'informer et de le conseiller de façon adéquate. La bonne marche de son cabinet dépendra aussi de la loyauté et de la franchise que ses conseillers lui témoigneront. Ces deux critères sont fondamentaux et entretiennent la crédibilité du ministre.

Le rôle des membres de cabinets ministériels

D'abord, où situer les membres des cabinets ministériels dans l'organisation hiérarchique que constitue le ministère? Entre le ministre et la haute direction du ministère? À côté du ministre? En fait, ils n'ont pas de situation hiérarchique. Ils n'existent que par et pour le ministre; ils

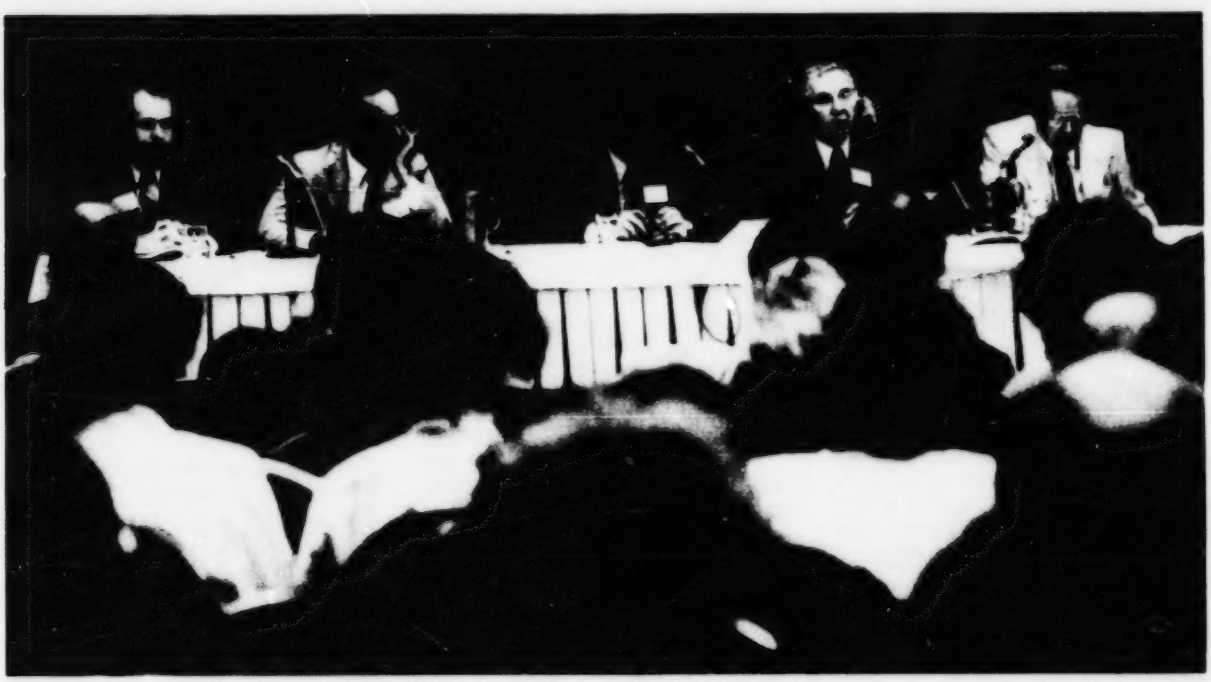
en sont le prolongement. D'où probablement la difficulté d'établir de véritables modes de fonctionnement comme il en existe dans les ministères entre, disons un supérieur et ses subalternes où les rapports sont définis, chacun ayant un rôle déterminé à jouer. Cette absence de reconnaissance de statut hiérarchique a comme conséquence une diversité de modèles de fonctionnement des personnes qui peuplent les cabinets, d'abord entre eux, ensuite avec leur ministre et enfin avec les représentants du ministère. Chaque cabinet, tout dépendant des personnalités qui le composent a son modèle opérationnel particulier. Également, l'absence de définition du rôle de conseiller entraîne des relations conflictuelles entre le personnel administratif et politique. Sans tomber dans l'excès contraire, c'est-à-dire faire valoir un seul et unique modèle, ce qui de toute façon est non souhaitable, voire impossible, essayons de dresser les paramètres de ce que devrait être le rôle des membres de cabinet.

Peu importe les attributions qui leur sont dévolues, (relations avec le ministère — le parti — le comté — l'Assemblée nationale), ils ont tous un seul et même rôle: celui de refléter au ministre la conjoncture qui prévaut dans leurs domaines d'activités respectifs, et de le conseiller en tenant compte des impératifs politiques, sociaux, économiques du moment. S'ils doivent le conseiller, devraient-ils également intervenir en son nom pour orienter, négocier, stimuler ou stopper des actions en cours? Ce rôle prend d'ailleurs toute son importance quand il s'agit des relations cabinet-ministère. En effet, c'est à ces relations que sont consacrées généralement la plus grande partie des énergies des membres de cabinet et cette situation s'explique par la responsabilité même du ministre vis-à-vis son ministère. Cette situation est-elle souhaitable?

Le conseiller doit-il être en toute circonstance le représentant du ministre auprès des dirigeants du ministère? Doit-il s'assurer de la concordance de leurs réalisations avec les orientations politiques des mandats qui leur sont confiés? Faisant déjà le lien politique entre les clientèles du ministère et son ministre, doit-il participer compte tenu de sa connaissance du milieu, à l'orientation des priorités du ministère?

Recommandation portant sur l'intégration des membres des cabinets ministériels dans la fonction publique

La perte de la possibilité d'acquérir une permanence dans la Fonction publique (mesure de l'ex-Loi 50 et de la Loi 51) nuit considérablement au recrutement du personnel politique. Il ne devrait plus être question de rétablir l'ancien fonctionnement, c'est-à-dire l'acquisition quasi-automatique de la permanence après une année dans un cabinet; la solution mitoyenne consistant à accorder une permanence aux conseillers politiques ayant oeuvré quatre années au sein d'un cabinet devrait être réévaluée. Cette permanence serait cependant assortie d'un examen de classification. Cela diminuerait le roulement du personnel politique et ne pourrait qu'être bénéfique à l'appareil de l'État. N'y aurait-il pas aussi lieu d'envisager une plus grande participation des fonctionnaires au sein des cabinets ministériels?



L'administration publique québécoise: les défis de la maturité

Par Me René Dusseault

Je sais qu'en ce mois de juin 1985 un grand nombre d'entre vous s'interroge sur ce que leur réserve l'avenir dans les secteurs publics et parapublics. Chacun sent à sa façon que le Québec vit à l'heure d'une nouvelle révolution. Cette révolution qui veut que le Québec devienne une société ouverte, productive et compétitive aura des répercussions profondes sur l'organisation de votre travail et sur les attitudes qui seront désormais requises de votre part par la population.

Le virage à négocier ne sera pas toujours facile, comme l'illustre bien la courte histoire suivante.

Il y avait un certain fonctionnaire qui avait passé la majeure partie de sa vie professionnelle à préparer des réponses à des questions posées à l'Assemblée Nationale par les parlementaires.

Durant ses vacances, alors qu'il marchait dans les rues d'un petit village, il fut surpris par la brume.

Une automobile s'arrêta et son conducteur demanda: « *Où suis-je?* »

Le fonctionnaire répondit: « *Dans une automobile* », et se mit à marcher.

L'automobiliste se plaignit de la pauvreté de la réponse.

« *Ma réponse était « APPROPRIÉE »* dit le fonctionnaire. « *Elle a tous les éléments d'une bonne réponse. Elle est brève, elle est vraie et elle n'ajoute rien à l'information déjà disponible, bonne nuit* ».

Je pense que vous comprenez mieux maintenant pourquoi l'imputabilité reste encore au Québec essentiellement un objet de débat mondain!

Plus sérieusement, je pense que la véritable question que se pose un grand nombre d'administrateurs publics en ce mois de juin 1985 est la suivante: « *Les temps intéressants dans les secteurs publics et parapublics sont-ils terminés?* »

La nostalgie de la révolution tranquille

On n'a qu'à lire les journaux pour constater combien nombreux sont les journalistes qui semblent prêts à conclure par l'affirmative. Je pense en particulier à l'éditorial de M. Jean Paré dans la revue *Actualité* du mois de mai et à des articles de M. Marcel Adam dans le journal la *Presse* (18 mai) et M. Nick Auf Der Maur dans la *Gazette* (17 mai).

Ce dernier en particulier soulignait que le Québec et, plus particulièrement son administration publique, entraient dans une époque de temps ennuyants, ajoutant qu'à son avis il s'agissait là d'une bonne nouvelle, la Société Québécoise ayant un urgent besoin de reprendre son souffle après 25 ans de révolution tranquille.

À l'intérieur même de l'administration publique, il est certain que les thèmes de discussion à la mode révèlent, et avec raison, des préoccupations d'abord et avant tout tournées vers la gestion: décroissance, imputabilité, décentralisation, services à la clientèle, évaluation, etc. On n'a qu'à penser au colloque organisé par le groupe régional de l'Institut de l'administration publique du Canada, le 10 mai dernier; ou encore à la démarche de consultation entreprise par le Centre de productivité du conseil du trésor à la suite de la publication du document intitulé: « *Pour une rénovation de l'administration publique* ».

Faut-il en conclure pour autant que l'administration publique québécoise entre dans une période de temps ennuyants? que tout a été fait lors de la révolution tranquille et qu'il ne reste plus que l'intendance?

Rien n'est moins certain!

D'abord ce n'est pas rien que d'être un bon intendant! Rappelez-vous Talon. Ensuite, je ne puis m'empêcher d'avoir la fâcheuse impression que ceux qui ont vécu, comme acteurs ou comme observateurs, les temps forts de la révolution tranquille sont un peu trop portés à se dire « *Après moi le déluge* ».

Comme si le fait que nous entrions dans un monde nouveau ne comportait pas de nouveaux défis, y compris pour les administrateurs publics.

Comme si la nouvelle vision de l'avenir du Québec qui se fait jour actuellement et qui s'inspire de

valeurs nouvelles n'allait pas avoir un impact majeur sur les administrations publiques qui doivent désormais emprunter d'autres avenues de solutions que celles de la révolution tranquille pour aider à mettre en oeuvre le Québec de demain. . . Celui de l'an 2000.

Comme si l'interpellation justifiée des mouvements féministes et écologistes, des milieux d'affaires, des régions, des chartes des droits, des technologies nouvelles, du vieillissement de la population, du chômage chez les jeunes, du fléchissement démographique, de la concurrence avec l'Ontario, des choix qu'il faut réapprendre à faire, n'allait pas vous demander de faire preuve d'imagination et d'innovation, bref, de vous surpasser.

Comme si l'engagement du Québec dans la grande partie de la concurrence internationale, l'importance attachée au développement des ressources humaines et au développement intégral de la personne, l'accent mis sur l'amélioration de la qualité de la vie, le rétablissement de la paix sociale, le rapatriement du Québec au sein de la fédération, son ouverture sur le monde et le maintien de son caractère français, ne constituaient pas des défis stimulants qui permettront à chacun d'entre vous, y compris les meilleurs, de se réaliser.

Je pense qu'il est temps que vous réagissiez, que vous ne vous laissiez pas devenir des « *nostalgiques de la révolution tranquille* ». Un peu comme cet étudiant de maîtrise à la recherche d'un sujet de thèse qui, tout découragé, vient voir son professeur en lui disant qu'il n'en trouve pas, tous les sujets ayant déjà été traités. . .

Les charmes discrets. . .
d'une ère nouvelle

Soyez de votre temps, regardez en avant! Les défis de l'avenir sont fascinants. Au début des années 60 et des années 70 on vous demandait, ou à vos prédécesseurs, de faire preuve de force brute, de créer de toute pièce une Fonction publique puissante et efficace, de développer des réseaux complets de services d'éducation, de services de santé et de services sociaux, d'instaurer des régimes d'assurance sociale et de sécurité du revenu, de mettre sur pied des sociétés d'état qui permettraient entre autres aux francophones de jouer un plus grand rôle dans l'économie, de lancer des programmes de toutes les directions, bref, de jouer le rôle de moteur et d'entrepreneur universel.

Aujourd'hui on mise davantage sur votre capacité de gérer mais aussi sur votre finesse et votre doigté, sur votre habileté à planifier et à négocier, sur votre aptitude à travailler en équipe, dans le domaine de l'économie, avec les gens du secteur privé, dans le domaine des services, avec les gens des groupes communautaires et bénévoles. Bref, on vous demande d'être des animateurs enthousiasmes et entraînants, des « *gens de services* » qui constitueront une ressource vitale pour l'agriculture, le monde des affaires et du travail, la jeunesse, les femmes, les personnes âgées, les groupes minoritaires, les organismes sociaux ou régionaux, etc. Des gens qui sauront reconnaître les forces vives de notre société et collaborer avec elles.

Depuis 25 ans vos prédécesseurs ou vous-mêmes avez travaillé de façon relativement autonome, parfois même un peu trop en vase clos, à construire des programmes et à préparer des lois, des règlements et des directives en fonction de la définition de l'intérêt public qui vous était donnée par les hommes et les femmes politiques que vous avez, il faut le dire, influencés largement. Dans ce contexte, vos interventions ont surtout consisté à dicter de nouvelles règles de jeu estimées supérieures aux précédentes et vous n'avez pas toujours pris les précautions nécessaires pour éviter de bousculer inutilement certaines traditions et de vous aliéner ceux-là mêmes qui, sur le théâtre de l'action, devaient être vos plus sûrs alliés.

Aujourd'hui, il vous faut de toute nécessité agir davantage en paternariat avec les gens des divers milieux et justifier votre action moins par des raisons idéologiques que par des services que vous êtes en mesure de rendre: informations, expertises, conseils, soutiens financiers, programmes de formation, etc.

Il faut que votre préoccupation porte moins sur la procédure, sur les structures et sur l'encadrement législatif et réglementaire et davantage sur le fond des programmes, sur les personnes qui les administrent ou qui en bénificient, bref, sur la substance des choses. À cet égard, la langue française constitue un bon exemple. Peut-on prétendre que parce qu'on a légiféré à plus de trois reprises durant les derniers quinze ans sur le statut et la protection de la langue française au Québec que tout a été fait ou même que l'essentiel a été fait dans ce domaine? Certes pas!

Beaucoup reste à faire en ce qui concerne le plus important, la qualité même du français. Or, celle-ci dépend surtout des maîtres. Elle exige de leur part un travail assidu et de longue haleine, une motivation profonde, qui se manifestera seulement s'ils se sentent estimés et épaulés dans cette tâche, non seulement par les fonctionnaires des ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles, mais aussi par l'ensemble du gouvernement et de la population. On pourrait apporter une série d'autres exemples tout aussi éloquents dans le domaine de la santé, des services sociaux, dans les secteurs culturels et économiques.

Les défis des années 60 et 70 tournaient surtout autour de préoccupations telles que la démocratisation, l'accessibilité géographique et financière aux services, l'équité dans l'accès à la fonction publique et dans l'octroi de contrats gouvernementaux, l'accroissement du rôle de l'état dans l'économie. Ils exigeaient pour être relevés des changements surtout dans

les lois, les règlements, les structures administratives et les dispositions financières.

Les défis des années 85 touchent davantage la qualité des services, leur gestion efficace, l'innovation dans leurs modes de distribution et de financement, le développement de l'entrepreneurship à tous les niveaux de notre société, et la recherche d'une plus grande productivité de l'appareil administratif. Ils impliquent une capacité d'assouplir les grands systèmes de gestion des ressources humaines, financières et matérielles, sans compromettre les acquis sur le plan de l'équité. Ils impliquent aussi une capacité de travailler avec le monde sur le terrain.

Ces défis exigent non pas que l'état se retire de la course mais plutôt qu'il se redéploie complètement afin de mettre en oeuvre les changements souhaités par la population. Ils demandent que l'on revoie en profondeur les attitudes, les objectifs et les pratiques de gestion hérités de la révolution tranquille. Ils requièrent de votre part un nouveau style de gestion, une nouvelle ferveur individuelle et collective, un nouvel enthousiasme axé sur le sens de l'entreprise, de l'innovation et du service rendu, une capacité de voir grand et loin et surtout de livrer la marchandise.

Ces défis sont-ils moins emballants que ceux qui ont été donnés à vos prédécesseurs il y a vingt-cinq ans? Je ne le crois pas. Ils sont tout simplement ceux de votre temps, ceux de la modernité du Québec. Ils sont, de plus, infiniment plus délicats et complexes que les précédents. Ils sont aussi ceux de la maturité, l'administration publique québécoise étant désormais parvenue au seuil de l'âge adulte.

Les leaders de « *la nouvelle garde montante* » ont été formés, en bonne partie, à l'école de la révolution tranquille, car c'est dans le goût d'entreprendre et le savoir-faire des québécois et des québécoises.

Il est urgent, comme administrateurs publics des années 85, que vous renouiez avec cette tradition de créativité, d'innovation et d'esprit d'initiative qui a animé l'appareil gouvernemental dans les années 60 et 70.

Cette créativité, ce sens de l'innovation, cet esprit d'entreprise, vous devrez vous en servir afin d'ajuster le fonctionnement de vos administrations aux « *attentes signifiées* » par la population québécoise. Celles-ci peuvent se résumer succinctement comme il suit:

Les « *attentes signifiées* » de la population

1. Pas confrontation mais consultation

La population ne tolère plus la confrontation avec l'administration publique dont l'enjeu habituel est l'imposition contre son gré de « *politiques venues d'en haut* » auxquelles elle doit se plier de gré ou de force.

À cet égard, les dirigeants et les administrateurs publics doivent se remettre à l'écoute des besoins de leurs commettants afin d'élaborer et de mettre en oeuvre des lois qui s'en inspirent directement. Ces lois doivent faire en sorte prioritairement de respecter et de favoriser le plus possible l'autonomie croissante des citoyens.

2. Pas idéologie mais pragmatisme

La complexité des problèmes auxquels le Québec est confronté commande des solutions pragmatiques plutôt qu'inspirées d'une quelconque idéologie.

L'administration des Affaires du Québec doit s'enraciner dans le réel plutôt que dans les théories à la mode. Les défis de la maturité exigent entre autres choses de reconnaître les erreurs passées et d'en tirer les leçons qui s'imposent pour mieux maîtriser l'avenir.

3. Pas programmes mais stratégies

La multiplication des programmes à des fins trop souvent ponctuelles a créé bien plus de problèmes qu'elle n'a apporté de solutions.

Cette pratique administrative entraîne de plus en plus la perte des gouvernements et des fonctionnaires qui y laissent, souvent malgré eux, une bonne partie de leur crédibilité et pour cause: les coûts administratifs exorbitants des programmes, leur caractère palliatif, leur gestion erratique donnent lieu à beaucoup de méfiance de la part de la population qui n'y voit désormais que gaspillage et mauvaise gestion.

À cet égard, les administrations publiques doivent inventer de nouveaux modes d'intervention axés sur des stratégies de changement à long terme qui s'adressent aux causes des problèmes plutôt que de chercher à faire disparaître ou à camoufler temporairement leurs effets.

Dans ce contexte, les administrations publiques doivent absolument, au cours des prochaines années, solutionner les graves problèmes de sous-utilisation de la recherche scientifique, en particulier de celle dans le domaine des sciences humaines.

4. Pas rhétorique mais réalisme

Les québécois et les québécoises attendent désormais de leurs administrations publiques qu'elles leur « *donnent l'heure juste* » plutôt que de masquer la réalité derrière des artifices statistiques ou autres.

L'un des défis que pose la maturité du Québec, c'est le réalisme dont devront faire preuve les administrations publiques afin de retrouver leur crédibilité. On sait en effet que celle-ci se trouve à son plus bas dans l'opinion publique.

5. Pas improvisation mais planification

La maturité du Québec signifie également que les administrations publiques devront payer désormais le prix de l'improvisation qui caractérise trop souvent leurs décisions et leurs pratiques

de gestion.

La population attend de ses dirigeants et de ses gestionnaires une compétence accrue. À cet égard, il s'avère que l'art de bien gouverner sera d'abord et avant tout l'art de bien planifier le futur.

D'où la nécessité pour les administrateurs publics de ne pas se cantonner dans une mentalité de techniciens et de reprendre goût aux activités de prospectives.

6. Pas dépenser mais assainir

Enfin, l'un des défis les plus importants que pose la maturité du Québec, c'est de faire passer la gestion des affaires publiques d'une économie de consommation à une économie de sobriété

Il s'agit de ramener l'appétit insatiable de croissance de l'appareil gouvernemental au niveau des besoins primordiaux de la population qu'il vise à satisfaire.

Il faudra, à cet effet, relocaliser les pouvoirs de décision près des besoins de la population: cette dernière attend de ses dirigeants et de ses gestionnaires qu'ils lui rendent compte des décisions et des pratiques de gestion qui la touchent directement.

Les administrateurs publics doivent donc placer l'intérêt public au coeur de leurs préoccupations quotidiennes. Ils doivent traiter les affaires de l'état avec le même souci que si c'était leurs propres affaires. Leur nouvelle mission c'est d'assainir les pratiques de gestions actuelles et de « *délivrer la marchandise* » qu'attend d'eux la population.

Conclusion

Du pain sur la planche, comme administrateurs publics, vous en avez! et je ne crois pas qu'il ait moins bon goût que celui de la révolution tranquille. Alors que la récente loi sur la Fonction publique vient tout juste de mettre en avant l'expression nouvelle et très évocatrice « *d'administrateur d'état* », il serait pour le moins paradoxal que vous ne trouviez pas le sens de l'état des années 85.

L'essentiel de la marge de manoeuvre du gouvernement durant les prochaines années se trouve dans votre dynamisme, dans votre capacité d'adaptation et dans votre productivité. Dans celle aussi des diverses composantes de la société — secteur des affaires, secteur scientifique, secteur professionnel, secteur culturel et éducatif, etc. — avec qui vous devrez travailler comme partenaire.

Les administrateurs publics qui réussiront demain seront des « *gens de services* » centrés sur les besoins réels de la population québécoise. Ce seront ceux capables de mobiliser leur personnel, capables d'établir des objectifs explicites, connus et partagés dans des démarches participatives, capables de reconnaître la paternité ou la maternité professionnelle des travaux accomplis. Ces capacités constituent à mon avis les moyens les plus sûrs de susciter l'enthousiasme et la motivation, de maintenir chez ceux qui font partie de l'administration publique un sentiment de fierté et de préserver à celle-ci sa force d'attraction.

Nous vous le présentons bien crû *(Club-sandwich)* Claude Morin

« SI J'AURAIS SU, J'AURAIS PAS VENU »

CLAUDE MORIN

Quoi dire sur Claude Morin qu'il n'a pas déjà dit lui-même?

MARCEL MASSE

En 73, j'étais à la Presse et après les élections les dirigeants du Parti Québécois, furieux contre Le Devoir, avaient décidé de fonder un nouveau journal qui s'est appelé « *Le Jour* ». M. Yves Michaud de grande renommée, n'est-ce pas, que le monde entier s'arrache, m'avait invité aimablement, avec d'autres bien sûr, à faire partie de son équipe au parlement. J'avais consulté quelques personnes dont Claude Morin. Il m'a donné le meilleur conseil que j'aie reçu à ce moment là: ne pas aller au « *Jour* » mais plutôt de retourner au « *Devoir* ». C'est ce que j'ai fait et je ne m'en suis jamais repenti d'ailleurs.

GILLES LESAGE

Claude Morin c'est un tendre, littéralement subjugué par un traumatisme existentiel conjugué à une pathologie affective hautement maligne. C'est pourquoi on le voit constamment fébrile. Par exemple, lorsqu'il arrive quelque part, on sent immédiatement qu'il pense à partir. Dans une réunion

en vous adressant la parole, il a déjà commencé à parler à votre voisin. Du passé, il ne parle jamais, sauf pour vanter le génie qu'il a pu avoir ici et là. Le présent ne l'intéresse guère, c'est beaucoup trop éphémère. Et quant à l'avenir, c'est là où il excelle, il sait toujours tout de l'avenir, il a toujours tout prévu ce que sera demain et il sait toujours exactement comment les choses importantes vont se passer dans la mesure où c'est lui qui va s'en charger.

JEAN-CLAUDE RIVEST

Tout le monde sait que si l'on veut évoquer correctement la carrière de Claude Morin, il faut le faire par étape. Car c'est vraiment une carrière étapante (épatante). Commencée humblement à l'université Laval, elle progresse en effet de façon fulgurante, de secteur en secteur jusqu'au couronnement suprême: L'ETAP (l'ENAP). Comme quoi, il y a dans tout étapiste, un énapiste qui sommeille! Adaptant savamment à l'action politique la théorie complexe du chauffeur d'autobus qui, par la persuasion plus ou moins tonitruante, réussit la tâche métaphysiquement à mettre au point le système renversant de l'étapisme par lequel les citoyens avancent à reculons. Pas en avant, pas en arrière — ou pas en avant, pas en arrière: tout est question de ton, c'est clair. . . Ce qui ne veut pas dire que la question est claire.

Étape no 1, celle du commissaire: Au début des années 60, le jeune professeur Morin est appelé à servir comme membre de la Commission Boucher qui est chargée d'étudier le système québécois d'assistance sociale, alors administrée — Ô Horreur! — surtout par les municipalités. Il en résulte cette merveille qui allait désormais faire l'envie et l'admiration de tous: le système québécois

d'aide sociale — universel, uniforme, centralisé, informatisé, indexé qui transforme en BAS les masses populaires. C'est à tous égards, le début chez-nous, et avant l'heure, de la social-démocratie.

Étape no 2, celle du speech-writer: Le Premier ministre Lesage, qui a une belle voix et qui est à la recherche d'idées pour s'en servir aussi souvent que possible, fait appel à Claude Morin pour écrire ses discours. Il en résulte quelques formules-chocs comme « *la Reine ne négocie pas avec ses sujets* » ou « *l'État est en possession tranquille de la vérité* », qui auraient fait la gloire de leur auteur si celui-ci, sans doute par humilité, n'avait désavoué, avec une véhémence suspecte, tout lien de paternité.

Étape no 3, celle du mandarin: Fédéraliste très coopératif avec Jean Lesage, Maurice Sauvé et Tom Kent, il devient nationaliste (voire même union-nationaliste) avec Daniel Johnson et Jean-Jacques Bertrand. Du 100, du 100, du 100, l'a-t-on entendu réclamer à Ottawa, semant à Bytown une telle terreur que les Pearson se sont transformés en Pierre.

Étape no 4, celle de l'écrivain: Comment peut-on se lancer en politique? Mais voyons tout le monde sait ça: il faut écrire des livres. Mais avant que Claude Morin n'invente la formule, qui le savait? Il a même prouvé qu'il n'était pas nécessaire que ces livres soient lus — il suffit qu'on y mette plein de photos et de coupures de presse et que paraisse, au verso de la couverture, la photographie de l'auteur, préférablement fumant sa pipe. C'est une recette infaillible.

Étape no 5, celle du politicien: Commençons par quelques citations célèbres, qui lui sont généralement attribuées, et qu'il n'a jamais d'ailleurs démenties: « *To be or not to be, what is the question?* » ou encore « *Le plus grand danger que court un gouvernement, c'est s'autopelure de bananiser* » ou encore cet aphorisme qui est allé au coeur de tous les Québécois et que vous connaissez bien: « *Ce n'est pas parce qu'on tire dessus que Lafleur va patiner plus vite* ». Sphinx de la politique, à l'affût perpétuel de toute colombe égarée, souverainement dédaigneux de tout mangeur de hot-dogs, grand amateur de fronts communs interprovinciaux, il a dû se retirer quand, après lui avoir dit: Non merci!, on le retrouve endormi au bord du Canada Bill.

J'en viens maintenant à la sixième et dernière étape. Tout le monde croit que, présentement, M. Claude Morin est professeur à l'ENAP. Mais je suis en mesure de vous révéler ce soir que ce n'est là qu'une couverture, un « *front* » qui lui permet de s'adonner en toute tranquilité à sa nouvelle passion — celle qui a succédé dans son coeur à la philatélie — c'est-à-dire la construction de voiliers en modèle réduit. C'est là un grand projet, celui qui résume à la fois l'homme et l'oeuvre: à partir de matériaux informes et disparates, progressivement, lentement, patiemment, étape par étape, travailler à nous monter un beau bateau. Mais, cette fois-ci, réussir!

M. Morin, j'ai eu l'immense privilège de travailler pendant plus de 15 ans à vos côtés. Vous avez été pour moi un maître et un modèle. J'ai essayé, ce soir, d'être, à vos dépens, à la fois un peu drôle et très méchant. Mais même en essayant fort, on ne peut pas vraiment être méchant à l'endroit d'un homme comme vous qui, même à l'égard de ceux qui, momentanément, se trouvaient dans la peau d'adversaires, n'avez jamais eu même une once de méchanceté. Soyez assuré que ma vindicte de ce soir n'était qu'une façon détournée de vous dire publiquement toute mon estime et mon amitié.

LOUIS BERNARD

Mon cher Claude, je ne serai pas nécessairement un baume sur vos plaies. Comme disait Guy Bisaillon, je me suis servi de mon métier de journaliste et j'ai des entrevues à vous faire entendre. Comme disait la mère de Doris Lussier, passé minuit, il n'y a pas de plaisir honnête. Et mon cher Claude, nous nous retrouvons vous et moi à parler à cette docte assemblée, passé minuit; je vais vous faire quand même la délicatesse d'être relativement brève.

Avec mon collègue Gilles Lesage — je vous fais peur, je le sens — hier nous recherchions, à part le sphinx bien entendu, d'autres termes qui ont servi dans le monde journalistique à désigner Claude Morin. Alors avec Gilles, en fouillant dans les coupures de presse, on a retrouvé entre autre chez Lysiane Gagnon « *l'homme au sourire jocondien* ». Chez un autre, qu'il avait « *le nez de Talleyrand* » ce qui nous a tous les deux porté à nous dire que bientôt il aurait « *le crâne de Churchill* ». On a également trouvé des termes du genre « *bête noire d'Ottawa* », et bien d'autres expressions plus ou moins polies.

GISÈLE GALLICHAN

Claude Morin, c'est mon beau-frère: il s'en vante, mais pas plus que moi. Lors de nos premières rencontres, impressionné par ses connaissances et son don de parole, je lui ai demandé avec beaucoup de détour qu'elles étaient ses deux principales qualités. Il m'a répondu du tac au tac: « *le jugement et la modestie... mais je veux que ça se sache* ». Je m'en suis chargé, il a fait pareil de son côté. Je connaissais beaucoup de gens qui ne juraient que par Claude Morin. Il en reste encore. Beaucoup sont morts! Ceux qui vivent sont devenus insupportables et ceux qui ont décroché se portent mieux mais le citent occasionnellement par étapes. Étape, étapiste, étapisme, ne pas confondre avec papisme, ma piste, papiste, tapiste, trapiste. Qui a ressuscité ce mot et a fait vendre des dictionnaires à ceux qui l'ignoraient: Claude Morin. Comme le mot contestataire, ressuscité par un autre maître du verbe avec képi celui-là. Étape: procéder par étape. Pourquoi la mise en pratique de ce mot, parce que, Claude Morin, adolescent était un impatient, un synthèseux, un homme pressé qu'on voit rarement assis. Il faisait tout à la fois, tout d'un coup, voyait grand, voyait fait, voyait fini, voyait vite, voyait double et multiple. . . Ennemi de la lenteur: c'était un vif. Je suis un lent. C'est toujours un vif, moi toujours un lent. Les contrastes s'attirent, se complètent, s'enrichissent; j'en sais quelque chose ayant épousé sa soeur.

Comme remède à son va-vite, il a trouvé *étape* comme tranquilisateur. Grand fumeur de pipe autrefois, c'est moi en l'observant qui lui ai suggéré de bourrer sa pipe avant de l'allumer, et de ne jamais la fourrer toute allumée dans ses poches de culottes. Geste qu'il faisait dans les *chaudes* assemblées à l'époque où la boucane était tolérée. Sa définition de la démocratie, vous la connaissez? Elle passera dans une antologie politique; je l'ai recopiée dans un de mes livres, geste que je considérais comme un honneur pour lui, et lui, comme un honneur pour moi. La voilà: « *Rien de plus puissant qu'un gouvernement, rien ne peut le tuer excepté un autre gouvernement, toujours élu par le peuple, ou un coup d'État ou la guerre civile* ». Mais j'étais jeune, il a vite pardonné mon étourderie étant plus adulte que moi dans les choses publiques et moi plus que lui dans les choses non-publiques. Avec beaucoup d'amitié, pour cet esprit subtil très à l'aise chez moi. Nous serons toujours, l'un pour l'autre, deux étapants beaux-frères.

FÉLIX LECLERC

Évoquer ici Claude Morin, l'homme, la vie et l'oeuvre.

Voilà une entreprise qui dépasse largement la pure reconstitution anecdotique. Cela me changera un peu et me contraint fatalement — vous me le pardonnerez — a animer un peu mon style.

Je vous propose donc un tour sur le manège de l'histoire toute récente du Québec. Cette balade, rassurez-vous bonnes gens, ne présente aucun danger, Elle n'engagera ni rien, ni personne. Elle nous ramènera tous, sains et sauf, à la case départ.

Les pages les plus passionnantes de la vie de Claude Morin sont, curieusement, celles où on retrouve aussi les Jacques Parizeau, les Yves Pratte et tous les jeunes et beaux esprits qui manoeuvraient naguère à pleins gaz, dans les propres quartiers du tonitruant mais prudent Premier ministre libéral Jean Lesage.

L'histoire de Claude Morin, c'est la trépidante saga des grands commis de l'État. C'est la suite étourdissante et enivrante des grandes réformes du début des années 60. C'est le mouvement d'ouverture du Québec sur le monde, c'est la découverte, émerveillée, des prodigieuses perspectives offertes par le Pouvoir québécois.

De fait — et il faut bien le dire — la sagesse de Claude Morin aura

été de modérer ses ardeurs juvéniles, de les harmoniser parfaitement au rythme d'une Révolution tranquille qui s'essouflait rapidement, aurait écrit Jacques Brel, par manque d'imprudence. Son tour de force aura été d'obtenir du Ve Congrès du Parti québécois qu'il décrète gentiment, en 1974, qu'on n'accélère pas la croissance d'une fleur en rudoyant sa tige.

Claude Morin aura été un increvable des querelles de tapis rouges. Plaisir ou mortification? Le saura-t-on jamais. Toujours est-il qu'il a souffert patiemment les longues, très longues négociations entre Québec et Ottawa qui se disputent âprement, depuis un quart de siècle, le nombre de purs esprits qui pourraient dormir un jour allongés sur la tête d'une épingle.

Claude Morin aura été — le virtuose de la valse à mille temps, sur le pas du fédéralisme coopératif, du statut particulier, de l'égalité ou de l'indépendance, de la souveraineté-association, du mandat de négocier et, bien sur aussi, du beau risque inattendu.

L'oeuvre de Claude Morin serait aussi, dit-on, la rédaction d'une question référendaire outrageusement maquillée. Thomas Jefferson n'aurait certes pas fait mieux, lui qui avouait que son respect de la vérité lui interdisait formellement de s'en servir.

Au lendemain d'une catastrophe dont on dit qu'elle est imminente et qu'elle sera terrible, des mauvaises langues voudront flétrir les tentatives pacificatrices de l'ancien député de Louis-Hébert. On gourmandera, sans ménagement, celui qui fût, assure-ton, le Père de l'étapisme.

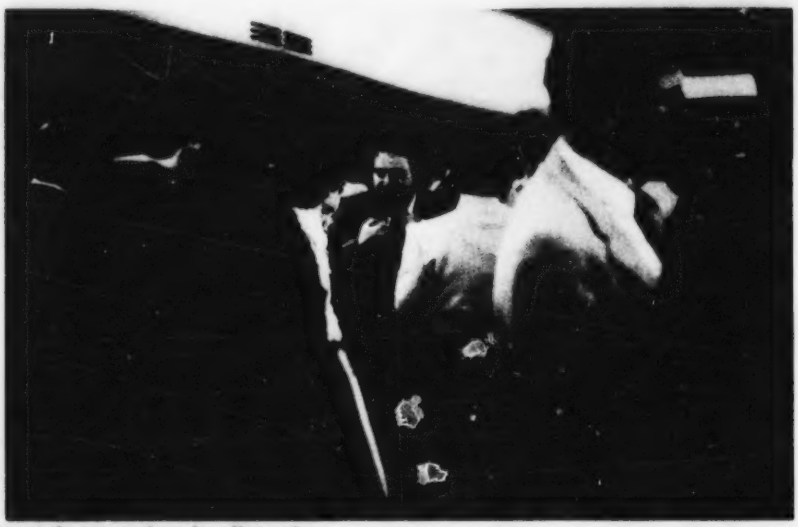
La paternité, Monsieur, est un acte de foi. Dans ce genre d'histoire, on ne sait jamais trop bien, Seigneur Jésus, qui était qui et qui faisait quoi.

Mais, si vous y tenez vraiment, réjouissez-vous, mon ami, vous ne tarderez pas à devenir grand-père.

Denyse Turcotte, Claude Morin et Jocelyn Jacques deviennent membres honoraires de l'ADENAP.

Le cocktail d'ouverture.

Pendant le colloque, on prépare aussi des élections.



Le coin à café et la place centrale permettent de poursuivre les discussions.

Une collaboration soutenue de Jocelyn Jacques

le personnel de soutien demeure à la disposition des participants.

Le professeur Michel Bellavance lance son volume, Les politiques gouvernementales: élaboration, gestion et évaluation.